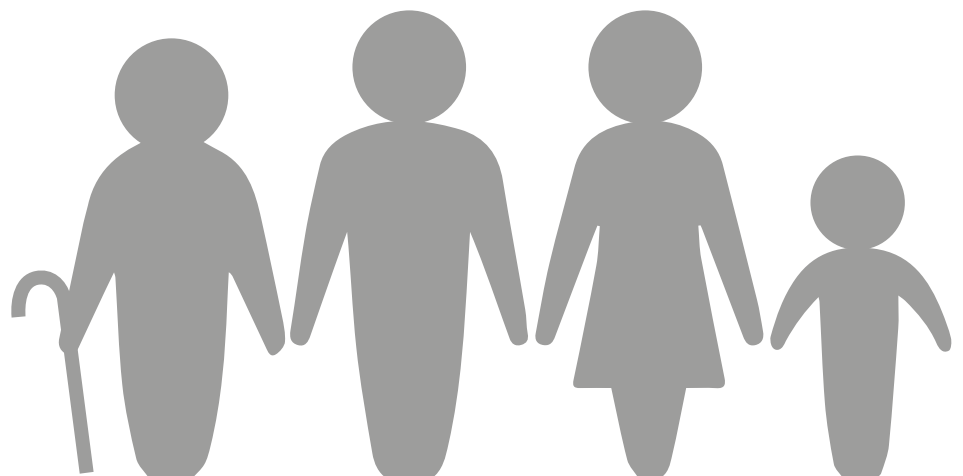


Guida mensile per la gestione dei servizi demografici

SPECIALE

La privacy, i diritti di accesso
e la certificazione nei servizi demografici



©
TUTTI I DIRITTI RISERVATI
RIPRODUZIONE VIETATA

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

A norma delle leggi sul diritto di autore e del codice civile,
è vietata la riproduzione di questo fascicolo
o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico,
per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni od altro,
senza l'autorizzazione scritta dell'editore.

Servizio a cura di:
Agostino Pasquini

demografici@gaspari.it

E. Gaspari

Grafiche E. GASPARI - Cadriano di Granarolo E. (Bologna) - Via M. Minghetti, 18
Tel. 051-763201 – Fax 051-6065611 - www.gaspari.it – e-mail: mail@gaspari.it

Indice

LA PRIVACY, I DIRITTI DI ACCESSO E LA CERTIFICAZIONE NEI SERVIZI DEMOGRAFICI

1. I confini del problema	7
1.1. Perché si possono rilasciare i certificati a chiunque li richieda?	8
1.2. Come interagiscono funzione certificatoria e diritto di accesso?.....	8
1.3. Accesso e certificazione sono dei diritti, cosa c'entra la privacy ?.....	9
1.4. Il programma di lavoro e l'assenza di tesi precostituite oltre a quelle del legislatore	10
2. La privacy nei servizi demografici	12
2.1. Il principio di necessità.....	12
2.2. Il principio del consenso informato	14
2.3. La deroga al consenso informato.....	14
2.4. I diritti dell'interessato	15
2.5. Il principio di pertinenza e il risarcimento del danno	15
2.6. Il risarcimento del danno nell'esercizio di attività pericolose	16
2.7. Il risarcimento del danno non patrimoniale	16
2.8. Le tipologie di dati. I dati sensibili e il regolamento comunale sul loro utilizzo.....	17
3. Le misure di sicurezza da adottare	19
3.1. Misure minime o misure idonee?.....	19
3.2. Il trattamento dei dati non informatici.....	19
3.3. I dati gestiti con strumenti informatici.....	20
3.4. Dalle misure di "sicurezza idonee" alle misure minime in materia di ICT..	21
3.5. L'ulteriore misura di sicurezza e garanzia del corretto trattamento dei dati personali: il registro delle attività di trattamento e la valutazione di impatto.....	21

3.6.	Valutazione di impatto e sicurezza dei dati	22
3.7.	La strategia operativa che consigliamo di adottare in occasione dell'entrata in vigore del nuovo Regolamento Europeo a maggio 2018..	22
4.	I soggetti del trattamento dei dati personali e il ruolo dei servizi demografici	23
4.1.	Il titolare del trattamento dei dati.....	23
4.2.	Il responsabile del trattamento dei dati	23
4.3.	Gli incaricati del trattamento dei dati	24
4.4.	Il responsabile della protezione dei dati.....	24
4.5.	Interessati e controinteressati	25
5.	I diritti di accesso	26
5.1.	I riferimenti normativi.....	26
5.2.	Le indicazioni di ANAC	27
5.3.	Le indicazioni della Funzione Pubblica.....	28
5.4.	Le definizioni	28
5.5.	L'accesso documentale	28
5.5.1.	Le principali differenze con l'accesso generalizzato	29
5.5.2.	Le esclusioni del diritto di accesso documentale.....	30
5.5.3.	La notifica ai controinteressati e i termini del procedimento di accesso	30
5.5.4.	Rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso documentale	31
5.5.5.	Il ricorso giurisdizionale e quello amministrativo avverso le limitazioni dell'accesso.....	32
5.6.	Gli accessi documentali "speciali"	32
5.6.1.	L'accesso documentale per i cittadini e i consiglieri comunali, rispetto ai documenti del comune	33
5.6.2.	L'accesso ai dati personali detenuti dal comune da parte dell'interessato.....	33
5.6.3.	L'accesso dell'avvocato per le indagini difensive	34
5.6.4.	L'accesso ambientale.....	35
5.6.5.	L'accesso ai documenti degli appalti (codice dei contratti).....	35
5.7.	L'accesso civico	36
5.7.1.	L'amministrazione trasparente e il registro degli accessi	37
5.7.2.	La nozione di accesso civico	38

5.8.	L'accesso generalizzato.....	38
5.9.	Le limitazioni all'accesso civico e a quello generalizzato.....	38
5.9.1.	Gratuità dell'accesso generalizzato ed eventuali oneri per la finanza pubblica; il rimborso delle spese.....	39
5.10.	Il riuso dei dati ottenuti mediante i procedimenti di accesso	42
6.	Il regolamento e il procedimento di gestione dei diritti di accesso	44
6.1	. Il ruolo del responsabile anticorruzione nei procedimenti di accesso	44
6.2.	Il procedimento	45
7.	Il valore della certificazione e il rapporto con il diritto di accesso.....	47
7.1.	Le definizioni	47
7.2.	La forza probatoria degli atti degli uffici demografici.....	48
7.3.	L'atto pubblico.....	49
7.4.	Gli atti dello stato civile, compresi certificati ed estratti desunti dai registri	49
7.5.	Efficacia costitutiva o dichiarativa degli atti e dei certificati di stato civile.....	50
7.5.1.	La pubblicità notizia	51
7.5.2.	La pubblicità dichiarativa.....	51
7.5.3.	La pubblicità costitutiva	51
7.5.4.	La presunzione assoluta.....	52
7.6.	Gli atti anagrafici e le relative certificazioni	52
7.7.	I reati del pubblico ufficiale "certificante"	53
7.8.	Le conseguenze penali delle false dichiarazioni dei cittadini	54
7.9.	Le false dichiarazioni sulle motivazioni dell'istanza di accesso.....	56
8.	La tutela della riservatezza come condizione ostativa al rilascio dei certificati e all'accesso	57
8.1.	I contorni del problema	57
8.2.	La responsabilità patrimoniale per colpa grave in caso di omessa annotazione su un estratto	59
8.3.	Estratti e certificati di stato civile	60
8.3.1.	Essi devono altresì compiere negli atti affidati alla loro custodia le indagini domandate dai privati	60
8.3.2.	Estratti e certificati desunti esclusivamente (per ora) dai registri in custodia all'ufficiale di stato civile.....	61

8.3.3.	Il contenuto dei certificati di stato civile.....	62
8.3.4.	Il contenuto degli estratti per riassunto	62
8.3.5.	Il rilascio delle copie integrali degli atti di stato civile	62
8.4.	Cause ostative al rilascio di certificazione anagrafica e di stato civile ..	64
8.4.1.	Paternità e maternità o loro assenza.....	64
8.4.2.	Adozione	64
8.4.3.	Rilascio a terzi di copie integrali da cui risulti l'adozione	65
8.4.4.	Le migrazioni anagrafiche dell'adottato con adozione "legittimante"	65
8.4.5.	Le sentenze che autorizzano i cambi di sesso.....	67
8.4.6.	La gestione anagrafica del cambio di sesso e il rilascio dei certificati e attestazioni anagrafiche	67
8.4.7.	Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione .. di coloro che collaborano con la giustizia	68
8.4.8.	Il divieto di attestare la professione e il titolo di studio	68
8.4.9.	Certificati e attestazioni anagrafiche. Rilascio di elenchi desunti dall'anagrafe e interconnessioni	69
8.4.10.	Il contenuto dei certificati o delle attestazioni anagrafiche: ogni posizione desumibile dagli atti anagrafici.....	69
8.4.11.	Il rilascio degli elenchi anagrafici.....	71
8.4.12.	Comunicazione istituzionale e richiesta di elenchi.....	72
8.4.13.	Il divieto d'accesso all'ufficio e le interconnessioni	72
8.4.14.	La copia delle liste elettorali.....	73
8.4.15.	Gli obblighi ed adempimenti del cittadino o dell'impresa che ottiene legittimamente dei dati personali dal comune; il riutilizzo dei dati anagrafici	75
SCADENZARIO MARZO-APRILE 2018		77

RIMANIAMO IN CONTATTO...

Tutti gli abbonati alla nostra Guida mensile potranno mettersi in contatto con gli autori e con il curatore ad un apposito indirizzo e-mail.

Qualora dovessero arrivare commenti, suggerimenti e quesiti interessanti, saranno anche pubblicati su queste pagine.

L'indirizzo e-mail è: demografici@gaspari.it

1. I CONFINI DEL PROBLEMA

Nel 1942, quando venne emanato il codice civile, all'[art. 450](#), mai modificato fino ad oggi, si dispose:

Art. 450 - Pubblicità dei registri dello stato civile

I registri dello stato civile sono pubblici.

Gli ufficiali dello stato civile devono rilasciare gli estratti e i certificati che vengono loro domandati con le indicazioni dalla legge prescritte.

Essi devono altresì compiere negli atti affidati alla loro custodia le indagini domandate dai privati.

Questo articolo contiene in sé tutti gli elementi di quanto diremo qui di seguito:

- a. *i servizi demografici fanno atti pubblici, nel duplice senso del termine, sia perché fatti da una pubblica amministrazione sia perché hanno efficacia di atto pubblico, pur con qualche distinguo tra anagrafe e stato civile che vedremo poi;*
- b. *questa pubblicità si esplica principalmente mediante la funzione certificatoria;*
- c. *L'ufficiale di stato civile, ma ciò vale anche per l'anagrafe e l'elettorale, è il soggetto deputato a creare "la pubblica fede";*
- d. *La legge dice come si esplica questa funzione di "pubblicità".*

Già nel 1942 il legislatore (che non era proprio un legislatore liberale ...) aveva capito che, nella funzione di rendere pubblici gli atti dei servizi demografici, servivano delle cautele a tutela della riservatezza, che individuò in questi due semplici punti:

- *un funzionario pubblico qualificato;*
- *delle norme che mettessero dei "paletti"; prima ci fu il regolamento dello stato civile e poi, quando arrivò l'anagrafe negli anni '50, il regolamento anagrafico.*

Ancor più chiaro in questo senso è l'[art. 33](#) del vigente [Regolamento anagrafico](#):

*"[...] L'ufficiale di anagrafe rilascia **a chiunque** ne faccia richiesta, previa identificazione, i certificati concernenti la residenza, lo stato di famiglia degli iscritti nell'anagrafe nazionale della popolazione residente, nonché ogni altra informazione ivi contenuta [...]"*

I certificati si rilasciano a chiunque li richieda, ovviamente senza che il richiedente possa rimanere nell'anonimato, con le prescrizioni del regolamento anagrafico. Quindi è evidente che: chiunque, persona fisica o persona giuridica, può avere un certificato anagrafico o di stato civile di chiunque.

1.1. Perché si possono rilasciare i certificati a chiunque li richieda?

La funzione di creare una “pubblica fede” su alcuni dati personali, quella che viene definita la funzione certificatoria, non può avere limiti soggettivi. Chiunque ha diritto ad avere i certificati di chiunque. Questa viene detta: “**necessità dell’affidamento dei terzi**”.

Il legislatore ha già deciso a monte, una ampia limitazione dei diritti di riservatezza, consentendo che i certificati anagrafici e di stato civile che ci riguardano, siano rilasciabili a chiunque per tutelare un bene pubblico più importante. Questo bene pubblico è che: “**i rapporti giuridici tra le persone di natura commerciale, ma anche personale, si basano su delle certezze**”.

Se compro casa da una persona devo sapere se questa è sposata o unita civilmente e, nel caso, se ha un regime patrimoniale di un tipo o di un altro. Se nomino mio procuratore una persona, devo sapere se questo non sia interdetto o sottoposto a curatela. Se devo notificare un atto pubblico o una citazione in giudizio, ho necessità di sapere quale sia la dimora abituale del soggetto ecc.

Troneremo su questo aspetto del valore della certificazione più avanti [CFR CAP. 7]. Adesso, in via preliminare dobbiamo rispondere ad un’altra domanda.

1.2. Come interagiscono funzione certificatoria e diritto di accesso?

Nel 1990 un’altra legge fondamentale, la [legge 241/1990](#), introdusse il diritto di accesso, che all’[art. 22](#) nella sua formulazione originale diceva:

*1. Al fine di assicurare la trasparenza dell’attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale è riconosciuto a chiunque vi abbia interesse **per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti** il diritto di accesso ai documenti amministrativi, secondo le modalità stabilite dalla presente legge. [...]*

Con questa norma, secondo qualcuno, si verificò una specie di rivoluzione copernicana della PA, si passò dal “segreto d’ufficio” al principio dell’accessibilità di tutti i documenti. Almeno fino alla metà degli anni 90, nessuno pensò che detta norma potesse operare in anagrafe e nello stato civile, in quanto la funzione certificatoria, di cui abbiamo detto sopra, era considerata ben più “**forte**” dell’accesso.

Gli esperti affermavano che il diritto di accesso in anagrafe e nello stato civile si esplicasse esclusivamente mediante **la normativa speciale in tema di certificazione** e pertanto l’accesso non si dovesse applicare nei servizi demografici. Qualcuno lo pensa ancora oggi, ma vedremo che non è proprio così.

Nella versione attuale dell’[art. 22](#) della [legge 241/1990](#) si dice infatti qualcosa di più:

*[...] 2. L’accesso ai documenti amministrativi, attese le sue rilevanti finalità di pubblico interesse, costituisce principio generale dell’attività amministrativa al fine di favorire la partecipazione e di assicurarne **l’imparzialità e la trasparenza**. [...]*

Si partì nel 1990 con la tutela delle situazioni giuridicamente rilevanti, si è passati con la riforma della [legge 69/2009](#), alla tutela della **trasparenza e dell'imparzialità**, si è infine arrivati al diritto di accesso generalizzato del [D.lgs. 33/2013](#), come modificato nel 2016, che all'[art. 5](#) oggi dispone:

[...] 2. *Allo scopo di favorire **forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali** e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la **partecipazione al dibattito pubblico**, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.*
[...]

Molti pubblici funzionari ricordano che, già dai primi anni 90, le sentenze del TAR in materia di accesso, lo escludevano categoricamente quando era preordinato al “**controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali**”. Oggi la legge stessa dice che è una delle sue funzioni, seppure facendo una differenziazione, che vedremo meglio nel prosieguo, tra diritto di **accesso documentale, accesso civico e accesso generalizzato**. Ecco perché ci sembra più corretto parlare oggi di “**diritti di accesso**”.

1.3. Accesso e certificazione sono dei diritti, cosa c'entra la privacy?

In un contesto più ampio di questa guida, ci sia consentito di notare come la “privacy” sia percepita da molti cittadini come una specie di **diritto di fare quello che si vuole senza farlo sapere agli altri**. Come vedremo questo non è possibile, ma si scontra anche, sempre nei medesimi ambienti in cui si è sviluppata questa “credenza popolare”, con l'altra “tendenza culturale” di pubblicare tutto quanto sui “social” fino ad arrivare all'assurdo che, ad esempio: nelle scuole, per le maestre, non è possibile, perché vietato dalla privacy, fare le foto agli alunni mentre fanno la recita di Natale, salvo poi pubblicare su Facebook o Instagram, da parte delle madri, tutte le foto della festa di compleanno dei figli ...

La Privacy non è questo, ma **tutela della riservatezza dei dati personali**, e questa tutela, per quanto riguarda la pubblica amministrazione si esplica in due direttrici fondamentali:

- a. *La sicurezza, delle banche dati cartacee ed informatiche, nei confronti di illegittime intrusioni e perdite di dati;*
- b. *L'utilizzo dei dati personali solo per finalità individuate dalla legge.*

Nei servizi demografici nessuno potrà invocare la “privacy” nei confronti del rilascio di un certificato di residenza o di stato civile, in quanto la legge stessa ha individuato le limitazioni alla riservatezza personale, subordinandole alle esigenze della “pubblica fede”.

Contestualmente però a nessuna anagrafe e a nessun ufficio di stato civile saranno consentiti trattamenti di dati personali, che non siano perfettamente delineati dalla leg-

ge; allo stesso modo la **sicurezza dei dati personali**, che seppure sia marginalmente richiamata da qualche norma speciale, deve diventare la priorità essenziale dei servizi demografici.

Non c'è infatti nessun ufficio della pubblica amministrazione che gestisce più dati personali dei servizi demografici, che devono avere e correttamente gestire i dati di tutte le persone fisiche, anche di quelle che non sono in Italia, si pensi all'AIRE.

Vedremo dunque come va gestita questa sicurezza nei servizi demografici, anche in considerazione del Regolamento Europeo che entrerà in vigore a maggio 2018.

1.4. Il programma di lavoro e l'assenza di tesi precostituite oltre a quelle del legislatore

Nella guida affronteremo questi temi, cercando di dare un po' di sistematicità alla trattazione, e mettendoci nella prospettiva dei servizi demografici, che è evidentemente diversa da quella di tutti gli altri uffici pubblici.

Affronteremo nell'ordine: privacy, accessi e certificazione, facendo un'analisi generale, seppure sintetica, di ciascuna fattispecie. Poi vedremo, sempre nell'ordine, le implicazioni particolari che ci sono per i servizi demografici dettagliando, quando serve, le differenze tra anagrafe, stato civile ed elettorale.

Ci preme fare due premesse metodologiche: **il limite invalicabile della legge e l'analisi dei casi concreti**. Per meglio chiarire queste due premesse ci facciamo aiutare da un vecchio giurista e da una risalente sentenza del Consiglio di Stato. Siamo dell'idea infatti che gli operatori dei servizi demografici, da una parte, non debbano creare alcuna **"teoria giuridica"**, dall'altra, non debbano cercare una legge specifica che dia **"fondamento"** ad ogni caso concreto.

È certo che la riservatezza dei dati personali sia uno di quei nuovi diritti della personalità, soggetti in modo eccessivo alla volubilità della pubblica opinione. Di fronte a ciò, il giurista Adriano De Cupis, nella seconda edizione del 1982 del suo **"Diritti della personalità"**, a pag.100, scrisse che se si deve trattare **"il problema in rigorosi termini di diritto positivo: le istanze etiche sono accolte da questo precisamente nei detti termini, e per grande che sia il valore di esse, ciò non autorizza a sconvolgere la realtà e la logica del nostro ordinamento giuridico"**.

D'altra parte, però gli operatori dei servizi demografici non potranno trovare una legge che risponde ad ogni loro **"caso particolare"**, dovranno cercare, nei principi generali dell'ordinamento, le **"istruzioni per l'uso"** da applicare quando non ci sono norme specifiche.

A tal proposito ci sembra **"memorabile"** una sentenza del Consiglio di Stato a cui venne devoluta la questione se l'ufficio leva del comune avesse potuto rilasciare una copia integrale delle liste di leva ad una moglie che ricercava **"la prova"** della pazzia del marito, negli esiti di leva, al fine della nullità di un matrimonio.

L'ufficio leva di quel comune non ammise l'accesso; il TAR, a cui si rivolse la moglie, lo dispose; il Consiglio di Stato, a cui si rivolse poi il comune, ribaltò la sentenza di primo grado, negò l'accesso e nella sentenza del 03/07/2003, disse:

“[... La normativa sulla privacy] non risolve in astratto il conflitto tra l’interesse del terzo a conseguire l’accesso e quello alla riservatezza dell’interessato, ma consente all’Amministrazione che detiene i dati sensibili, ed in sostituzione al giudice amministrativo, di valutare in concreto ciascuna fattispecie al fine di stabilire se l’accesso sia necessario o meno per far valere o difendere un diritto almeno pari a quello dell’interessato [...].”

Qualora non ci fosse alcuna norma che dica se sia possibile o meno rilasciare l’esito della leva in quella particolare situazione, si farà riferimento alla normativa generale, si motiverà l’eventuale diniego e poi il giudice eventualmente dirà se detta motivazione sia o meno corretta. Andrà previamente fatta una valutazione sugli interessi in campo; nel caso specifico: da una parte la tutela della riservatezza di dati sensibili e dall’altra la tutela giurisdizionale di un diritto. È difficile, ma stimolante ...

2. LA PRIVACY NEI SERVIZI DEMOGRAFICI

Nel 1996 venne emanata la prima legge italiana sulla privacy; a seguito di una serie notevole di modifiche normative, alcune scaturite anche dal recepimento della normativa comunitaria, si registrò l'esigenza di una riforma e di trasfondere tutto in un testo organico. Venne così emanato il [D. Lgs. 196/2003](#), "***Codice in materia di protezione dei dati personali***".

L'esperienza del Codice italiano si è presto diffusa in tutta l'Unione Europea e ci si rese conto che alcune sfide, specialmente quelle sulla riservatezza delle grandi banche dati (*BIG DATA*) delle multinazionali, dei social media e delle banche non potevano certo essere regolamentate con i codici nazionali. Serviva una normativa sovraordinata di carattere europeo, che pur non avendo efficacia immediata per i servizi demografici, rappresenta senza dubbio un nuovo fattore di studio e complicazione per la struttura comunale.

Il 25 maggio 2018 entrerà in vigore, senza alcuna norma di recepimento, in tutta l'Unione Europea il "***Regolamento europeo in materia di protezione dei dati personali***".

L'esatta denominazione di questo corposo provvedimento è: "*Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE*" ed ha assunto anche l'acronimo di **R.G.P.D.** - [Regolamento Generale sulla Protezione dei Dati](#).

Tutto questo corpo normativo va applicato alle imprese, ai cittadini, alle pubbliche amministrazioni e a tutti i soggetti dell'Unione Europea. Il suo studio integrale, con le varie interazioni, non può essere oggetto di un articolo di una rivista riservata ai servizi demografici. Però non si possono neppure ignorare i principi generali su cui incardinare la disciplina della privacy riservata ai servizi demografici.

Faremo dunque così: illustreremo i principi generali, dando i riferimenti normativi, ci soffermeremo sugli aspetti rilevanti per il comune e faremo degli approfondimenti quando la materia diventa rilevante per i servizi demografici.

Va inoltre sottolineato con forza che il Codice della Privacy permane nella sua efficacia anche dopo l'entrata in vigore del Regolamento Europeo.

2.1. Il principio di necessità

Dispone il comma 2 dell'[art. 18](#) del ***Codice della privacy***:

“Qualunque trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici è consentito soltanto per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.”

È dunque necessario che i dati che vengono archiviati e gestiti dai comuni siano finalizzati solo per le funzioni istituzionali. Il problema maggiore non sono i dati dei servizi demografici che vengono gestiti con una copertura normativa pressoché assoluta, come quelli dei tributi, dei servizi sociali ecc.

Il problema sta ad esempio nella **“comunicazione istituzionale e politica”**, cioè in tutti quei trattamenti che non sono generati da una specifica normativa di settore, ma da esigenze di comunicazione e di creazione e/o mantenimento del “consenso politico”, ben diverso dal consenso che vedremo nei prossimi paragrafi.

La [L. 150/2000](#) *“Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni”* dice che per comunicazione istituzionale si devono intendere le attività finalizzate per:

- a. *l’informazione ai mezzi di comunicazione di massa, attraverso stampa, audiovisivi e strumenti telematici;*
- b. *la comunicazione esterna rivolta ai cittadini, alle collettività e ad altri enti attraverso ogni modalità tecnica ed organizzativa;*
- c. *la comunicazione interna realizzata nell’ambito di ciascun ente;*

Queste attività di informazione e di comunicazione sono, in particolare, dirette a:

- a. *illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative, al fine di facilitarne l’applicazione;*
- b. *illustrare le attività delle istituzioni e il loro funzionamento;*
- c. *favorire l’accesso ai servizi pubblici, promuovendone la conoscenza;*
- d. *promuovere conoscenze allargate e approfondite su temi di rilevante interesse pubblico e sociale;*
- e. *favorire processi interni di semplificazione delle procedure e di modernizzazione degli apparati nonché la conoscenza dell’avvio e del percorso dei procedimenti amministrativi;*
- f. *promuovere l’immagine delle amministrazioni, nonché quella dell’Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d’importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale.*

È abbastanza intuitivo che nessun cittadino può sottrarsi dal pagare le tasse e quindi non potrà chiedere la cancellazione dei suoi dati dai ruoli tributari, oppure non possa non dichiarare la morte di un congiunto, ma se non vuole ricevere il giornalino comunale con la foto del sindaco che inaugura monumenti e strade, probabilmente qualcosa potrà fare...

2.2. Il principio del consenso informato

Se i dati personali sono un bene rilevante per il cittadino, è necessario che il loro trattamento avvenga solo con il consenso espresso dell'interessato, cioè del “**proprietario**” del dato.

Questo consenso deve essere:

- *espreso liberamente e specificamente in riferimento ad un trattamento chiaramente individuato, se è documentato per iscritto (art. 23 del Codice);*
- *informato, nel senso che gli interessati devono essere informati previamente su (art. 13 del Codice):*
 - a. *le finalità e le modalità del trattamento cui sono destinati i dati;*
 - b. *la natura obbligatoria o facoltativa del conferimento dei dati;*
 - c. *le conseguenze di un eventuale rifiuto di rispondere;*
 - d. *i soggetti o le categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati;*
 - e. *i diritti dell'interessato [CFR paragrafo 2.4];*
 - f. *gli estremi identificativi di chi esegue il trattamento;*

2.3. La deroga al consenso informato

Il legislatore ha ben chiaro che ci sono dei casi in cui la necessità del consenso informato può essere inutile o non necessaria; dice il Codice della privacy che si può prescindere dal consenso quando:

- a. *i dati sono trattati in base ad un obbligo previsto dalla legge, da un regolamento o dalla normativa comunitaria;*
- b. *i dati sono trattati ai fini dello svolgimento delle investigazioni difensive o per far valere o difendere un diritto in sede;*
- c. *l'informativa all'interessato comporta un impiego di mezzi che il Garante, dichiarati manifestamente sproporzionati rispetto al diritto tutelato, ovvero si riveli, a giudizio del Garante, impossibile;*
- d. *in caso di ricezione di curricula spontaneamente trasmessi dagli interessati ai fini dell'eventuale instaurazione di un rapporto di lavoro;*
- e. *il trattamento è necessario per eseguire obblighi derivanti da un contratto;*
- f. *il trattamento riguarda dati provenienti da pubblici registri, elenchi, atti o documenti conoscibili da chiunque;*
- g. *il trattamento riguarda dati relativi allo svolgimento di attività economiche;*
- h. *il trattamento è necessario per la salvaguardia della vita o dell'incolumità fisica di un terzo;*
- i. *il trattamento è effettuato da associazioni, enti od organismi senza scopo di lucro;*
- j. *il trattamento è necessario, in conformità ai rispettivi codici di deontologia;*
- k. *il trattamento riguarda la comunicazione di dati tra società, enti o associazioni con società controllanti, controllate o collegate.*

In realtà l'elencazione e la casistica sono molto più complesse, questo elenco sintetico dà solo un'idea abbastanza chiara dell'ambito in cui potrebbero esserci delle deroghe che vanno di volta in volta verificate ed accertate.

Tornando all'esempio fatto più sopra del giornalino comunale con la foto del sindaco, il dato che viene usato per la sua spedizione, deve avere il consenso del cittadino, specie se si tratta di dati non provenienti dall'anagrafe, ma da banche dati "telematiche di proprietà di altri": tipo Facebook, Twitter e l'invio non è cartaceo, ma via mail o social network.

2.4. I diritti dell'interessato, la cancellazione dei dati

Quello che conta, in realtà, è che vengano salvaguardati i diritti degli interessati, il più importante dei quali, come dice l'art. 7 del Codice, è quello di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che riguardano l'interessato, in particolare:

- a. *l'origine dei dati personali;*
- b. *le finalità e modalità del trattamento;*
- c. *la logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici;*
- d. *gli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante del trattamento;*
- e. *dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza.*

Inoltre, l'interessato ha diritto di ottenere:

- a. *l'aggiornamento, la rettificazione e l'integrazione dei dati;*
- b. *la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati.*

Infine, l'interessato ha diritto di opporsi, in tutto o in parte:

- a. *per motivi legittimi al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;*
- b. *al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale.*

2.5. Il principio di pertinenza e il risarcimento del danno

Se per la P.A. è necessario che ci sia una norma che autorizzi il trattamento del dato, in via generale chiunque si trova a gestire dati personali, ovviamente in modo lecito, dovrà farlo attuando le cautele previste all'[art. 11 del Codice della privacy](#), per il quale questi dati sono:

- a. *trattati in modo lecito e secondo correttezza;*
- b. *raccolti e registrati per scopi determinati, espliciti e legittimi, ed utilizzati in altre operazioni del trattamento in termini compatibili con tali scopi;*
- c. *esatti e, se necessario, aggiornati;*

- d. *pertinenti, completi e non eccedenti rispetto alle finalità per le quali sono raccolti o successivamente trattati;*
- e. *conservati in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati.*

Se non hanno queste caratteristiche, non possono essere trattati e dunque ci si espone a sanzioni amministrative e penali. Inoltre, si possono cagionare dei danni che andranno risarciti. Dice infatti l'[art. 15 del Codice della privacy](#) che:

“1. Chiunque cagiona danno ad altri per effetto del trattamento di dati personali è tenuto al risarcimento ai sensi dell'articolo 2050 del codice civile.

2. Il danno non patrimoniale è risarcibile anche in caso di violazione dell'articolo 11.”

2.6. Il risarcimento del danno nell'esercizio di attività pericolose

Chi fa un trattamento di dati personali fa un'attività pericolosa, tra quelle ipotizzate all'art.2050 del codice civile e deve adottare tutte le misure necessarie per non fare danni ad altri, altrimenti, come dice il codice civile:

“Chiunque cagiona danno ad altri nello svolgimento di un'attività pericolosa, per sua natura o per la natura dei mezzi adoperati, è tenuto al risarcimento, se non prova di avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno.”

Queste misure sono, da una parte scontate: **rispettare il principio di necessità**, fare cioè trattamenti disposti dalla legge, con il consenso informato (qualora sia necessario, ma spesso non serve) del “proprietario” del dato; nei demografici il consenso non serve mai quando il trattamento sia previsto nell'ordinamento dello stato civile, dell'anagrafe e dell'elettorale.

Dall'altro sono attività complesse in quanto, mentre per gli archivi cartacei basterà dimostrare di avere chiuso a chiave i cassetti e le porte, per i dati immateriali, quelli gestiti tramite procedure informatiche, bisognerà avere adottato delle cautele molto più rilevanti: *firewall, antivirus, profilazione degli accessi, segretezza degli ID e delle password, gestione documentale secondo i protocolli ecc.*

Si pensi che prima del 2003 i testi di diritto privato, quando facevano l'esempio di attività pericolosa, parlavano del trasporto degli esplosivi, dove il vettore doveva dimostrare di avere adottato tutte le cautele. Oggi si parla di trattamento dei dati, meno deflagrante, ma ugualmente esplosivo.

2.7. Il risarcimento del danno non patrimoniale

Non basta dimostrare di avere adottato tutte le misure di sicurezza per evitare la configurazione di un danno, in quanto in materia di privacy sussiste uno dei pochi casi in cui è risarcibile anche il danno non patrimoniale, causato da fatti diversi da un reato.

A tal fine c'è ormai giurisprudenza consolidata, la *Cassazione (ad esempio le Sezioni Unite nella sentenza n. 26972 del 11/11/2008)* infatti dice:

[...] Il danno non patrimoniale è risarcibile nei soli casi “previsti dalla legge”, e cioè, secondo un’interpretazione costituzionalmente orientata dell’art. 2059 c.c.:

(a) quando il fatto illecito sia astrattamente configurabile come reato; [...]

(b) quando ricorra una delle fattispecie in cui la legge espressamente consente il ristoro del danno non patrimoniale anche al di fuori di una ipotesi di reato (ad es., **nel caso di illecito trattamento dei dati personali** o di violazione delle norme che vietano la discriminazione razziale); in tal caso la vittima avrà diritto al risarcimento del danno non patrimoniale scaturente dalla lesione dei soli interessi della persona che il legislatore ha inteso tutelare attraverso la norma attributiva del diritto al risarcimento (quali, rispettivamente, **quello alla riservatezza** od a non subire discriminazioni);

(c) quando il fatto illecito abbia violato in modo grave diritti inviolabili della persona, [...]

2.8. Le tipologie di dati. I dati sensibili e il regolamento comunale sul loro utilizzo

Nel codice della privacy emerge una semplice tripartizione:

- **Dati personali**, cioè tutti i dati che contengono informazioni relative alla persona, dal codice fiscale alla cartella clinica; dal reddito al luogo di nascita
- **Dati giudiziari**, cioè tutti i dati contenuti in provvedimenti dell’autorità giudiziaria: (anche se poi in realtà la norma farebbe riferimento solo a quelli che vanno ad integrare il casellario giudiziale)
- **Dati sensibili**, cioè una serie di dati per i quali il legislatore ha previsto una tutela maggiore. L’elencazione dei dati sensibili è tassativa, nel senso che è prevista dalla norma e non è rimessa alla “sensibilità” del cittadino; sono dunque sensibili i dati personali idonei a rivelare:
 - l’origine razziale ed etnica;
 - le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere;
 - le opinioni politiche,
 - l’adesione a partiti, sindacati, associazioni od organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale;
 - lo stato di salute;
 - la vita sessuale;

L’[art. 20](#) del codice della privacy prevede che nei casi in cui una disposizione di legge rende possibile l’uso dei dati sensibili, ma non dice le operazioni eseguibili, si deve adottare un atto di natura regolamentare in conformità al parere espresso dal Garante della privacy.

Si tratta di un regolamento semiobbligatorio, nel senso che non ci sono sanzioni se non viene adottato; però in sua mancanza non si possono neppure utilizzare i dati sensibili per trattamenti non espressamente disciplinati dalla norma.

Per accertare di avere ben capito la differenza, ci si chiede: *“nell’atto di nascita in parte prima che abbiamo iscritto questa mattina, quali sono i dati sensibili?”*

Se qualcuno risponde che nell’atto di nascita ci sono dati sensibili sessuali, riferiti al genere del neonato o dati etnici relativi alla cittadinanza dei genitori, vuol dire che la tripartizione non è chiara.

Il dato è sensibile quando passa da una connotazione “giuridica o classificatoria” ad una connotazione “antropologica”.

Dire che i genitori sono italiani o senegalesi, non è una valutazione etnica, ma giuridica relativa alla cittadinanza; dire che la bimba ha sesso femminile non vuol dire rivelare la sua vita sessuale, che, per quanto siano precoci i giovani di oggi, comincerà almeno dopo qualche anno ...

Dire invece che il genitore è cittadino italiano, di origine Rom o Africana, vuol dire aggiungere al dato giuridico della cittadinanza un’informazione, che non serve a nulla per redigere l’atto di nascita, e rivela dati sensibili.

Un altro esempio interessante che tutti i dipendenti comunali sperimentano il 27 di ogni mese, è la riservatezza della busta paga, che viene rilasciata in busta chiusa non è per rendere segreto il misero stipendio, ma per nascondere se siano state fatte le ritenute sindacali. Anche non aver subito ritenute sindacali vuol dire aver fatto una scelta sindacale, quella di non aderire ...

3. LE MISURE DI SICUREZZA DA ADOTTARE

Gli esperti e i cultori della materia perdoneranno questa brutale sintesi, ma ci serviva per introdurre il secondo problema in materia di privacy, quello cioè delle misure idonee ad evitare il danno. Tornando all'esempio: *come chi trasporta la dinamite deve dimostrare di avere adottato tutte le misure idonee per evitare lo scoppio, così chi tratta dati personali deve sempre dimostrare di avere adottato le relative misure di sicurezza per un'accidentale perdita o una pericolosa intrusione.*

3.1. Misure minime o misure idonee?

Sembra la solita domanda da Azzecagarbugli; ma in realtà ha una sua rilevanza fondamentale.

Il Codice civile, legge astratta, modello di chiarezza, all'articolo 2050, dice che per evitare danni bisogna adottare **misure idonee**, quelle cioè che allo stato della scienza del momento e della conoscenza del soggetto sono le migliori in assoluto, con il solo limite della proporzionalità.

Invece il Codice della privacy, sicuramente meno chiaro e astratto del Codice civile, ha un allegato B, denominato “**Disciplinare tecnico in materia di misure minime di sicurezza**”.

Lo stesso titolo parla di misure minime, ma se poi si va a vedere nello specifico, ad esempio dei trattamenti informatici, non sono rese obbligatorie alcune misure che la moderna tecnica ritiene idonee a fronteggiare le intrusioni sistematiche.

Sembra dunque che il codice della privacy “*giochi al ribasso*”, mentre gli informatici parlano di misure straordinarie, l'allegato B parla di misure minime.

In realtà l'obiettivo del codice della privacy è quello di fissare il minimo, la “*linea del Piave*” dietro la quale non si può andare. Poi, sempre con il principio della proporzionalità, si potranno individuare altre misure idonee ad abbassare ulteriormente il rischio di trattamenti erronei, di dispersione dei dati personali e di illegittime intrusioni negli archivi cartacei ed informatici.

3.2. Il trattamento dei dati non informatici

Le misure minime da adottare per il trattamento non informatico dei dati sono (art. 35 del Codice):

- a. *aggiornamento periodico dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati o alle unità organizzative;*
- b. *previsione di procedure per un'idonea custodia di atti e documenti affidati agli incaricati per lo svolgimento dei relativi compiti;*

- c. *previsione di procedure per la conservazione di determinati atti in archivi ad accesso selezionato e disciplina delle modalità di accesso finalizzata all'identificazione degli incaricati.*

Riducendo all'osso il problema, con uno slogan, si può dire: **dati sotto chiave e accesso solo alle persone qualificate.**

3.3. I dati gestiti con strumenti informatici

Più complesso risulta il trattamento dei dati informatici, per cui le misure minime sono (art. 34 del Codice):

- a. *autenticazione informatica;*
- b. *adozione di procedure di gestione delle credenziali di autenticazione;*
- c. *utilizzazione di un sistema di autorizzazione;*
- d. *aggiornamento periodico dell'individuazione dell'ambito del trattamento consentito ai singoli incaricati e addetti alla gestione o alla manutenzione degli strumenti elettronici;*
- e. *protezione degli strumenti elettronici e dei dati rispetto a trattamenti illeciti di dati, ad accessi non consentiti e a determinati programmi informatici;*
- f. *adozione di procedure per la custodia di copie di sicurezza, il ripristino della disponibilità dei dati e dei sistemi;*
- g. *[tenuta di un aggiornato documento programmatico sulla sicurezza;]*
- h. *adozione di tecniche di cifratura o di codici identificativi per determinati trattamenti di dati idonei a rivelare lo stato di salute o la vita sessuale effettuati da organismi sanitari.*

La voce g) è stata abrogata con la legge n. 35/2012, in quanto era sembrato oltremodo pesante che tutte le imprese private e le pubbliche amministrazioni, ogni sei mesi, aggiornassero questo documento.

Però c'è stato un equivoco, che va risolto. Ciò che è stato abrogato nel 2012 è il documento che andava aggiornato, ma non l'adozione delle misure minime, che vanno tuttora utilizzate.

Quindi il DPS (**Documento programmatico della sicurezza**, così si chiamava questo documento) non va più aggiornato, ma vanno ancora adottate tutte le misure minime di sicurezza, anzi bisogna tendere alle misure idonee.

Invitiamo ad analizzare attentamente l'allegato B al codice della privacy, si vedrà che questo provvedimento, pur denominato “*minimo*”, è molto invasivo e lo stesso Garante per la protezione dei dati personali, ad un certo punto, ha dovuto emanare un provvedimento, pubblicato sulla G.U. n. 287/2008, dal titolo inequivocabile: “*Semplificazione delle misure minime di sicurezza contenute nel disciplinare tecnico, di cui all'allegato B al codice in materia di protezione dei dati personali*”.

I privati e le amministrazioni avevano visto sia il DPS che le misure minime dell'allegato B come un appesantimento eccessivo. Il Garante si rese conto che non si potevano imporre misure di quel tipo e le semplificò.

In realtà questo tema è al momento fortemente in discussione tra gli esperti a causa di un nuovo adempimento in materia di misure minime informatiche.

3.4. Dalle misure di “sicurezza idonee” alle misure minime in materia di ICT

L'AGID, l'autorità indipendente che si occupa di gestire l'informatica nella Pubblica Amministrazione (vedi il sito www.agid.gov.it) ha infatti pubblicato, il 18 aprile 2017 la seconda versione della circolare ad oggetto “*Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni. (Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 1° agosto 2015)*”.

Questo documento oltremodo complesso, destinato agli specialisti della materia, pone dei nuovi interrogativi sul rapporto mai precisato tra misure minime e misure idonee.

A testimonianza di questa complessità l'AGID ha anche predisposto un'apposita pagina web con tutti gli adempimenti e i modelli da compilare.

3.5. L'ulteriore misura di sicurezza e garanzia del corretto trattamento dei dati personali: il registro delle attività di trattamento e la valutazione di impatto.

Dal 25 maggio 2018 ci sarà anche una ulteriore e complicata novità; dovrà essere messo in funzione questo nuovo registro che, probabilmente andrà coordinato con l'***altrettanto nuovo registro degli accessi***, da pubblicare in amministrazione trasparente, di cui abbiamo già parlato sulla [nota operativa di OMNIA n. 21 del 1° febbraio 2017](#).

Il nuovo regolamento UE dispone che ogni comune deve avere un registro delle attività di trattamento svolte sotto la propria responsabilità. Tale registro contiene tutte le seguenti informazioni:

- *il nome e i dati di contatto del titolare del trattamento;*
- *le finalità del trattamento;*
- *una descrizione delle categorie di interessati e delle categorie di dati personali;*
- *le categorie di destinatari a cui i dati personali sono stati o saranno comunicati;*
- *i trasferimenti di dati personali verso un paese terzo o un'organizzazione internazionale;*
- *i termini ultimi previsti per la cancellazione delle diverse categorie di dati;*
- *una descrizione generale delle misure di sicurezza tecniche e organizzative.*

Detto registro avrà una sua duplicazione o una sua sezione particolare per i trattamenti svolti presso terzi, tipo quelli che vengono fatti eseguire da una software house o similari.

In realtà la norma dispone che l'obbligo di istituire il registro non si applica: “***alle imprese o organizzazioni con meno di 250 dipendenti, a meno che il trattamento che esse effettuano possa presentare un rischio per i diritti e le libertà dell'interessato, il trattamento non sia occasionale o includa il trattamento di categorie particolari di dati [...]***”

Posto che la stragrande maggioranza dei comuni ha meno di 250 dipendenti bisogna vedere se i trattamenti dei dati che vengono eseguiti nei comuni sia “*un rischio per i diritti e le libertà dell’interessato*”. Noi riteniamo che quando il trattamento è reso obbligatorio da una legge, ben difficilmente può essere considerato pericoloso.

3.6. Valutazione di impatto e sicurezza dei dati

Il Regolamento europeo dispone che i titolari del trattamento di dati personali effettuino una “*valutazione di impatto*”, cioè, in estrema sintesi, una valutazione sulla legittimità del trattamento e sulla sua sicurezza in termini di gestione dei dati personali.

Nei servizi demografici si eseguono solo ed esclusivamente trattamenti previsti in una norma, dunque la valutazione è insita nel riferimento della norma. Per la sicurezza, specie quando il trattamento è informatico, va fatto riferimento alle misure di cui ai paragrafi precedenti.

3.7. La strategia operativa che consigliamo di adottare in occasione dell’entrata in vigore del nuovo Regolamento Europeo a maggio 2018.

Molti esperti, magari anche particolarmente capaci rispetto ad alcuni temi specifici, stanno indicando alle PA e in particolare ai servizi demografici, l’adozione di registri o valutazioni di impatto “assurde”, dove a detta di questi signori, bisognerebbe valutare se ogni singolo adempimento abbia o meno un “impatto” sulla privacy.

Secondo questa impostazione, prendendo ad esempio la fattispecie: “*dichiarazione di nascita*”, bisognerebbe chiedersi e tabellare se sono state osservate tutte le misure e quali impatti produce sulla privacy: *la dichiarazione del/i genitore/i, l’iscrizione/trascrizione nel registro dello stato civile, la comunicazione all’anagrafe, la comunicazione all’agenzia delle entrate ecc.*

Tutto ciò che è diventato una conquista per il cittadino, che non deve fare più il carosello tra tutti gli uffici, dovrebbe essere messo in un “frullatore”, per vedere se ha impatto sulla privacy. Così come quando il cittadino si sposerà, quando cambierà casa, quando sarà iscritto nelle liste elettorali e quando infine morirà, ecc. Moltiplicando le verifiche di impatto all’infinito.

Ovvio che tutto ciò, oltre che non previsto dal Regolamento Europeo, serve solo per dare qualche incarico a consulenti, che spaventano le amministrazioni con la minaccia di chissà quali sanzioni. *Ma quali sanzioni potranno mai essere comminate se un ufficio gestisce l’anagrafe secondo le norme di legge? Quale violazione della privacy sarà mai possibile?*

Noi siamo d’accordo con il nostro editore di non sottovalutare il problema nella sua complessità, ma neppure di creare eccessivi oneri agli uffici e pertanto consigliamo, una volta letto questo articolo, di valutare se adottare la strategia essenziale che è stata predisposta nella sezione “PRIVACY” di OMNIA.

UFFICIO DEMOGRAFICI

La pratica completa è disponibile sul portale progetto omnia all’indirizzo:

<https://www.progettoomnia.it/dettaglio/146305-gestione-privacy-comuni>

4. I SOGGETTI DEL TRATTAMENTO DEI DATI PERSONALI E IL RUOLO DEI SERVIZI DEMOGRAFICI

Accanto a queste strategie di sistema, il vero problema è, come sempre, il fattore umano; bisognerà cioè individuare bene, e capire altrettanto bene, **chi fa, che cosa**.

Al vertice di tutto ci sta l'**Autorità garante della privacy** (vedi il sito www.garanteprivacy.it). Esiste anche un Garante Europeo della privacy e un organismo europeo, consultivo e indipendente, composto da un rappresentante delle autorità di protezione dei dati personali designate da ciascuno Stato membro, dal **GEPD** (Garante europeo della protezione dei dati, vedi il sito: <https://edps.europa.eu>), nonché da un rappresentante della Commissione.

Il Comune dovrà avere e nominare le figure dei seguenti paragrafi. In realtà però, come vedremo, anche se manca una nomina formale ci sarà l'aspetto sostanziale, nel senso che le funzioni sono "necessarie" e ci sono degli automatismi di legge che rendono quasi inutili le nomine effettive, almeno per l'attività dei servizi demografici.

4.1. Il titolare del trattamento dei dati

È la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo cui competono, anche unitamente ad altro titolare, le decisioni in ordine alle finalità, alle modalità del trattamento di dati personali e agli strumenti utilizzati, ivi compreso il profilo della sicurezza.

In comune la funzione del titolare, sotto diversi profili, può essere svolta dal sindaco, quando nomina i dirigenti; dalla giunta, quando fa il regolamento di organizzazione; dal consiglio comunale, quando emana gli altri regolamenti che abbiano attinenza con la privacy; dai dirigenti, quando acquistano sistemi anti intrusione.

Nei servizi demografici, trattandosi di funzioni in cui il comune opera come decentramento dello Stato, il sindaco, a norma dell'[art. 54 del D.lgs. 267/2000](#) è ufficiale di Governo. È dunque inequivocabile che il titolare dei trattamenti di dati personali effettuati dai servizi demografici è il comune e la funzione è esercitata dal sindaco, quale ufficiale di governo monocratico.

4.2. Il responsabile del trattamento dei dati

È la persona fisica, la persona giuridica, la pubblica amministrazione e qualsiasi altro ente, associazione od organismo preposti dal titolare al trattamento di dati personali.

In comune sono responsabili del trattamento i dipendenti che materialmente operano sui dati in una posizione di autonomia quali gli agenti di PM, i dirigenti o responsabili di settore, che gestiscono le banche dati e la loro sicurezza.

***Nei servizi demografici**, assistiamo ad un fenomeno particolarissimo e, per alcuni aspetti, paradossale. Il Sindaco, che svolge le funzioni del titolare, mediante l'istituto della delega, per l'anagrafe e lo stato civile, e l'istituto dell'incarico d'ordine, per l'elettorale e la gestione delle carte d'identità, conferisce questa funzione ad alcuni dipendenti. Molto spesso questi dipendenti non sono apicali, ma per la privacy ed in genere per la gestione del dato, sono in una posizione di responsabilità esclusiva anche nei confronti dei responsabili di settore o dirigenti che non sono stati né delegati né incaricati d'ordine.*

4.3. Gli incaricati del trattamento dei dati

Sono le persone fisiche autorizzate a compiere operazioni di trattamento dal titolare o dal responsabile.

***In comune** sono tutti quei dipendenti che possono lavorare sui dati personali, ma che hanno scarsa autonomia di gestione.*

***Nei servizi demografici**, sono tutti quei dipendenti che operano in anagrafe, stato civile, elettorale, gestione di carte d'identità, senza avere né la delega né l'incarico d'ordine.*

Di particolare rilevanza sono gli incaricati nella gestione informatica dei dati dei servizi demografici. Molto spesso però c'è un "corto circuito funzionale" proprio rispetto agli informatici per i quali, solitamente la sfida è "rendere possibili le cose", disinteressandosi quasi degli aspetti formali. Se, ad esempio, viene richiesto un collegamento telematico con l'anagrafe, per gli informatici il problema non è mai se ciò sia possibile formalmente e chi lo debba autorizzare, ma riuscire a creare l'infrastruttura tecnologica. Se ci si mette invece nella prospettiva del codice della privacy e della normativa di settore appare evidente, anche nell'esempio fatto, che ha più responsabilità rispetto a questa scelta l'ufficiale d'anagrafe delegato dal sindaco, del dirigente del sistema informativo privo di delega.

4.4. Il responsabile della protezione dei dati

Il nuovo regolamento UE prevede l'istituzione in ogni amministrazione di questo nuovo soggetto, una sorta di "mini garante della privacy".

Il Garante ha pubblicato le ["Linee-guida sui responsabili della protezione dei dati \(RPD\) – Adottate il 13 dicembre 2016 – Versione emendata e adottata in data 5 aprile 2017"](#).

Si tratta di un provvedimento molto complesso di oltre 25 pagine, in cui i Garanti europei hanno dato le loro indicazioni operative sulle modalità di nomina e sulle funzioni di questa nuova figura che dovrà operare nei comuni dal 28 maggio 2018.

***In comune**, a parte la contraddizione in termini di una nomina in cui il nominato deve controllare il nominante, il sindaco dovrà nominare questa figura che per il profilo di indipendenza e preparazione giuridica non potrà che essere, in tutti i piccoli e medi comuni, che il segretario comunale. In quelli più grandi si potrà valutare se esiste o meno, in dotazione organica un funzionario o dirigente a cui assegnare questa funzione. Indubbiamente si tratta di un ulteriore e pesante adempimento.*

***Nei servizi demografici**, non essendo questa una funzione di gestione, potrà essere nominato anche un funzionario privo di delega o incarico d'ordine.*

4.5. Interessati e controinteressati

Segnaliamo qui il primo possibile conflitto tra le norme in materia di diritto di accesso e di tutela della riservatezza.

L. 241/1990 - Art. 22: Definizioni e principi in materia di accesso

1. *Ai fini del presente capo si intende:*

[...] b) per “**interessati**”, tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici o diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l’accesso;

c) per “**controinteressati**”, tutti i soggetti, individuati o facilmente individuabili in base alla natura del documento richiesto, che dall’esercizio dell’accesso vedrebbero compromesso il loro diritto alla riservatezza; [...]

Il codice della privacy invece dà questa definizione:

D.lgs. 196/2003 - Art. 4: Definizioni

1. *Ai fini del presente codice si intende per: [...]*

i) “**interessato**”, la persona fisica, cui si riferiscono i dati personali; [...]

Per la normativa dell’accesso l’interessato è il soggetto che chiede l’accesso, mentre per il codice della privacy è il “proprietario” del dato a cui si riferisce il trattamento.

Dunque possiamo affermare con certezza che l’interessato della privacy è il controinteressato dell’accesso. Attenzione perché se usiamo lo stesso termine in entrambi i contesti facciamo confusione e rischiamo di confondere chi fa il trattamento dei dati da chi lo subisce.

I diritti dell’interessato per la privacy li abbiamo analizzati al paragrafo 2.4; quelli dei controinteressati li vedremo al paragrafo 5.5.3.

5. I DIRITTI DI ACCESSO

Per quanto ne sappiamo nessuno fino ad oggi ha mai provato a fare una ricognizione sistematica dei diritti di accesso dopo lo “tsunami” del FOIA. Con questo acronimo viene pomposamente definito il “*Freedom of Information Act - FOIA*”, cioè il D.lgs. 97/2016, che ha modificato il D.lgs. 33/2013, che oggi ha assunto questa denominazione: “**Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**”.

L’emanazione di questa norma, come dicevamo in premessa, ha trasformato profondamente sia la nozione che l’efficacia del diritto di accesso, tant’è che oggi si può tranquillamente dire che ci sono diverse norme sul diritto di accesso e pertanto ci sono tanti diritti di accesso.

Dunque, per prima cosa ci sembra necessario fare una breve ricognizione normativa.

5.1. I riferimenti normativi

Due sono le norme che definiscono i contenuti “***dell’accesso documentale principale***”:

- La [L. 241/1990](#), [artt. 22](#) e seguenti, “***Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi***”
- Il [D.P.R. 184/2006](#), “***Regolamento recante disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi***”.

Ci sono poi dei diritti di “***accesso documentale speciale***” che, pur rifacendosi ai principi della 241/1990, vengono dettagliati in alcune leggi di settore:

- ***Per gli enti locali*** si veda l’[art. 10](#), per i cittadini, e l’[art. 43](#), per i consiglieri comunali, del [D.Lgs. n. 267/2000](#), “Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”
- ***Per l’accesso ai propri dati personali***: detenuti da chiunque in una banca dati cartacea o informatica, previsto dal [D.Lgs. 196/2003](#) “Codice in materia di protezione dei dati personali”, si veda l’[art. 7](#) - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti.
- ***Per l’accesso dell’avvocato ai dati della PA*** per le indagini difensive – previsto dal Codice di Procedura Penale: si veda l’art. 391-quater - Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione.

- **Per l'accesso ambientale** – previsto dal [D.Lgs. 195/2005](#) - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale: si veda l'[art. 3](#) - Accesso all'informazione ambientale su richiesta.
- **Per l'accesso sugli appalti** – previsto dal [D.Lgs. 50/2016](#), “Nuovo codice degli appalti”: si veda l'art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza.

Esiste poi una disciplina **dell'accesso civico e dell'accesso generalizzato** contenuta nel D.Lgs. 14/03/2013, n.33 e smi “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”.

Esiste infine una nuova competenza dell'ANAC (www.anticorruzione.it) in materia di accesso, che si è concretizzata nelle “**Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 comma 2 del D.lgs. 33/2013**” adottate con [Delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016](#).

5.2. Le indicazioni di ANAC

Cominciamo dalla fine, al Capitolo 3 di queste “Linee guida”, l'ANAC ha affermato:

[...] 3.1. Adozione di una disciplina sulle diverse tipologie di accesso

*Considerata la notevole innovatività della disciplina dell'accesso generalizzato, che si aggiunge alle altre tipologie di accesso, sembra opportuno suggerire ai soggetti tenuti all'applicazione del decreto trasparenza l'adozione, anche nella forma di un regolamento interno sull'accesso, di una disciplina che fornisca un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi **alle tre tipologie di accesso**, con il fine di dare attuazione al nuovo principio di trasparenza introdotto dal legislatore e di evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione.*

In particolare, tale disciplina potrebbe prevedere:

1. *una sezione dedicata alla disciplina dell'accesso documentale;*
2. *una seconda sezione dedicata alla disciplina dell'accesso civico (“semplice”) connesso agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33;*
3. *una terza sezione dedicata alla disciplina dell'accesso generalizzato. Tale sezione dovrebbe disciplinare gli aspetti procedurali interni per la gestione delle richieste di accesso generalizzato.*

Si tratterebbe, quindi, di:

- a. *provvedere a individuare gli uffici competenti a decidere sulle richieste di accesso generalizzato;*
- b. *provvedere a disciplinare la procedura per la valutazione caso per caso delle richieste di accesso.*

3.2. Adeguamenti organizzativi

Al fine di rafforzare il coordinamento dei comportamenti sulle richieste di accesso si invitano le amministrazioni e gli altri soggetti tenuti ad adottare anche adeguate soluzioni

organizzative, quali, ad esempio, la concentrazione della competenza a decidere sulle richieste di accesso in un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti. [...]”

Per l'ANAC è dunque necessario fare tre operazioni:

- *Un regolamento comunale unico per la disciplina del diritto di accesso civico, generalizzato e documentale.*
- *Individuare un'unica “catena di comando” per la gestione dei tre diritti di accesso.*
- *Individuare, facendo salve le peculiarità di ciascun istituto, una procedura il più simile possibile per tutti e tre i diritti.*

5.3. Le indicazioni della Funzione Pubblica

Dopo la Delibera 1309/2016 di ANAC, con un ritardo di sei mesi, è stata emanata anche la circolare “esplicativa” del Ministero della semplificazione e la pubblica amministrazione, che in data 30/05/2016 ha emanato la circolare n.2/2017 ad oggetto: “**Attuazione delle norme sull'accesso civico generalizzato (c.d. FOIA)**”.

I punti su cui si sofferma questa circolare sono:

- *La procedura del riesame*
- *Il nuovo registro degli accessi*
- *Le istanze dispendiose o manifestamente irragionevoli*

Queste tre fattispecie, quando analizzeremo i vari istituti saranno debitamente affrontate.

5.4. Le definizioni

Il primo problema da affrontare è dunque definitorio, nei prossimi paragrafi definiremo i contorni di ciascuno dei diritti di accesso, poi vedremo la rilevanza di ciascuno di questi diritti per l'attività degli uffici comunali e in particolare per i servizi demografici. In alcuni casi ci soffermeremo anche con esemplificazioni pratiche ed approfondimenti.

Nel capitolo 7 daremo le indicazioni pratiche per la gestione dei procedimenti di accesso.

5.5. L'accesso documentale

L'accesso documentale è quello regolamentato dalla [legge 241/1990](#) ([Artt. 22 – 25](#)) e dal [DPR 184/2006](#); vediamo gli aspetti principali.

Per “**diritto di accesso**” si intende il diritto degli interessati di prendere visione e di estrarre copia di documenti amministrativi.

Il diritto di accesso si esercita mediante **esame ed estrazione di copia** dei documenti amministrativi. L'esame dei documenti è gratuito. Il rilascio di copia è subordinato

nato soltanto al **rimborso del costo di riproduzione**, salve le disposizioni vigenti in materia di bollo, nonché i diritti di ricerca e di visura.

La richiesta di accesso ai documenti **deve essere motivata**. Essa deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o che lo detiene stabilmente.

Per “**documento amministrativo**” si intende ogni rappresentazione grafica, fotocopiatografica, elettromagnetica o di qualunque altra specie del contenuto di atti, anche interni o non relativi ad uno specifico procedimento, detenuti da una pubblica amministrazione e concernenti attività di pubblico interesse, indipendentemente dalla natura pubblicistica o privatistica della loro disciplina sostanziale. Si vedrà meglio più avanti che le “**notizie e i dati**” non sono documenti ...

Non sono ammissibili istanze di accesso documentale preordinate ad un controllo generalizzato dell'operato delle pubbliche amministrazioni.

Il procedimento di accesso deve concludersi nel termine di **trenta giorni**. Il diritto di accesso è esercitabile fino a quando la pubblica amministrazione ha l'**obbligo di detenere i documenti** amministrativi ai quali si chiede di accedere.

Le controversie relative all'accesso ai documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del **processo amministrativo**. Dunque, si tratta di un diritto la cui tutela ha la giurisdizione esclusiva non del giudice ordinario, ma del TAR.

I Comuni, già dal 1990, dovevano adottare dei regolamenti per l'esercizio del diritto di accesso. Ovviamente questi regolamenti, la cui necessità è ribadita anche dall'ANAC andranno aggiornati alla situazione attuale; ma di questo aspetto ne parleremo diffusamente nel prossimo capitolo.

5.5.1. Le principali differenze con l'accesso generalizzato

Vedremo al paragrafo 5.8 la definizione e la gestione dell'accesso generalizzato; in quella sede faremo poi anche delle considerazioni sulla effettiva necessità di mantenere degli istituti così diversi.

Qui accenniamo alle principali differenze tra l'accesso documentale e quello generalizzato.

- *Per l'accesso documentale deve esserci una motivazione secondo la quale l'accesso serve per “tutelare una situazione giuridicamente rilevante”.*
- *Per l'accesso generalizzato non serve una motivazione in quanto si basa sulla necessità di un controllo generalizzato dell'attività amministrativa ai fini della correttezza e trasparenza.*
- *Il controllo generalizzato mediante accesso documentale è inammissibile.*
- *Mentre per l'accesso documentale si può accedere solo a documenti amministrativi, in quello generalizzato si può accedere anche a “notizie”.*

Queste sono le principali differenze contenutistiche poi c'è anche una differenza funzionale, cioè relativa alla funzione dell'accesso che vedremo nel paragrafo 5.8.

5.5.2. Le esclusioni del diritto di accesso documentale

Di norma tutti i documenti amministrativi sono accessibili, ad eccezione di quelli espressamente esclusi. Ma anche rispetto ai documenti esclusi, con eventuali cautele, deve comunque essere garantito l'accesso, quando la conoscenza di detti documenti sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Nel caso di documenti contenenti dati giudiziari e sensibili, in particolare idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale, l'accesso è consentito nei limiti in cui sia strettamente indispensabile e nei termini previsti dalla normativa sulla privacy.

Non sono accessibili le informazioni in possesso di una pubblica amministrazione che non abbiano forma di documento amministrativo, salvo quanto previsto dall'art. 7 del Codice della privacy che vedremo al paragrafo 5.6.2, in materia di accesso a dati personali da parte della persona cui i dati si riferiscono.

Le principali esclusioni del diritto di accesso, salvo particolarità rinvenibili nella legislazione speciale, si hanno:

- *per i documenti coperti da segreto di Stato;*
- *nei procedimenti tributari;*
- *nei confronti dell'attività diretta all'emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione;*
- *nei procedimenti selettivi, nei confronti dei documenti amministrativi contenenti informazioni di carattere psicoattitudinale relativi a terzi.*
- *per i documenti sulla politica monetaria e valutaria;*
- *quando i documenti riguardino le strutture, i mezzi, le dotazioni, il personale e le azioni strettamente strumentali alla tutela dell'ordine pubblico, alla prevenzione e alla repressione della criminalità;*
- *quando i documenti riguardino la vita privata o la riservatezza di persone fisiche, persone giuridiche, gruppi, imprese e associazioni, con particolare riferimento agli interessi epistolare, sanitario, professionale, finanziario, industriale e commerciale di cui siano in concreto titolari, ancorché i relativi dati siano forniti all'amministrazione dagli stessi soggetti cui si riferiscono;*
- *quando i documenti riguardino l'attività in corso di contrattazione collettiva nazionale di lavoro e gli atti interni connessi all'espletamento del relativo mandato.*

5.5.3. La notifica ai controinteressati e i termini del procedimento di accesso

Il comune a cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati [CFR par. 4.5], deve darne comunicazione agli stessi, mediante invio di copia dell'istanza con raccomandata con avviso di ricevimento, o per via telematica per coloro che abbiano consentito tale forma di comunicazione.

I soggetti controinteressati sono individuati tenuto anche conto del contenuto degli atti connessi.

Entro dieci giorni dalla ricezione della comunicazione, i controinteressati possono presentare una motivata opposizione, anche per via telematica, alla richiesta di accesso.

Decorso tale termine, la pubblica amministrazione provvede sulla richiesta, accertata la ricezione della comunicazione.

La scansione temporale è dunque la seguente:

- *giorno 0: viene presentata l'istanza di accesso;*
- *giorno 15: (ad esempio); vengono individuati uno o più controinteressati, vengono avvisati con raccomandata – i termini vengono **sospesi**;*
- *giorno 25: i controinteressati una volta ricevuta la notifica hanno 10 giorni di tempo per le loro controdeduzioni – i termini ricominciano a decorrere;*
- *giorno 50: scade il termine per accogliere l'istanza o per emettere un preavviso di rigetto con la notifica delle motivazioni che ostano all'accesso – i termini vengono **interrotti**;*
- *giorno 60: l'istante ha tempo 10 giorni per contro dedurre al preavviso di rigetto, scaduto il termine per dette controdeduzioni [ex art. 10 bis della legge 241/1990](#) i termini del procedimento tornano al giorno 0;*
- *giorno 90: scadono i termini per emettere il rifiuto definitivo o ammettere l'accesso.*

Nella scansione proposta il giorno 15 può arrivare al giorno 30, termine per concludere il procedimento di accesso. In questo modo i giorni totali aumentano.

La sospensione dei termini si ha sia per la notifica ai controinteressati, per 10 giorni, ma anche qualora il responsabile del procedimento provveda, con apposito atto, a sospendere i termini per motivate esigenze istruttorie, da notificare all'istante e ai controinteressati.

Quando la norma parla di **interruzione dei termini**, si intende che una volta finita la interruzione ricominciano da capo (es. art. 10 bis della L. 241/1990). Quando si dice **sospensione dei termini**, una volta finita, i termini ricominciano da dove erano stati sospesi.

Giurisprudenza costante, per la definizione di questa differenza, si rifà in via analogica ai termini della prescrizione, contenuti nel Codice Civile. Dice l'art. 2941 che “**La prescrizione rimane sospesa [...]**”, mentre all'art. 2945 è previsto che “**Per effetto dell'interruzione s'inizia un nuovo periodo di prescrizione. [...]**”

5.5.4. Rifiuto, differimento e limitazione dell'accesso documentale

Qualora non sia possibile l'accoglimento immediato della richiesta in via informale, ovvero sorgano dubbi sulla legittimazione del richiedente, sulla sua identità, sui suoi poteri rappresentativi, sulla sussistenza dell'interesse alla stregua delle informazioni e delle documentazioni fornite, sull'accessibilità del documento o sull'esistenza di controinteressati, l'amministrazione invita l'interessato a presentare richiesta d'accesso formale, di cui l'ufficio rilascia ricevuta.

Dopo la presentazione della richiesta formale, il rifiuto, la limitazione o il differimento dell'accesso richiesto in via formale sono motivati, a cura del responsabile del procedimento di accesso, con riferimento specifico alla normativa vigente, devono essere evidentemente preceduti da un preavviso di rigetto [ex art. 10 bis della legge 241/1990](#).

Il differimento dell'accesso è disposto ove sia sufficiente per assicurare una temporanea tutela agli interessi, o per salvaguardare specifiche esigenze dell'amministrazione, specie nella fase preparatoria dei provvedimenti, in relazione a documenti la cui conoscenza possa compromettere il buon andamento dell'azione amministrativa. L'atto che dispone il differimento dell'accesso ne indica la durata.

5.5.5. Il ricorso giurisdizionale e quello amministrativo avverso le limitazioni dell'accesso

Dopo trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito, o di differimento dello stesso, il richiedente può presentare **ricorso al tribunale amministrativo regionale**.

Se non volesse immediatamente seguire la strada oltremodo dispendiosa del processo amministrativo, può fare una **richiesta di riesame**, mediante ricorso al **difensore civico competente** per ambito territoriale. Se il comune non ha istituito tale organo, la competenza è attribuita al difensore civico competente per l'ambito territoriale immediatamente superiore.

Si faccia attenzione al fatto che, **solo per l'accesso civico e l'accesso generalizzato**, che vedremo più avanti, prima di adire al difensore civico o al giudice amministrativo va fatto apposito ricorso al responsabile anticorruzione comunale [CFR meglio, par. 6.1]

Il difensore civico si pronuncia entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza. Scaduto infruttuosamente tale termine, il ricorso si intende respinto.

Se il difensore civico ritiene illegittimo il diniego o il differimento, ne informa il richiedente e lo comunica al comune. Se il comune non emana il provvedimento confermativo motivato entro trenta giorni dal ricevimento della comunicazione del difensore civico l'accesso è consentito.

Se l'accesso è negato o differito per motivi inerenti ai dati personali che si riferiscono a soggetti terzi, il difensore civico provvede, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, decorso inutilmente il quale il parere si intende reso.

Ovviamente il comune può confermare la limitazione, il differimento o il rifiuto o può semplicemente non fare nulla (**silenzio rifiuto**), esponendosi sia ad un ricorso al TAR nel merito dell'accesso, ma anche al giudice ordinario per la valutazione di eventuali condotte omissive.

5.6. Gli accessi documentali "speciali"

Abbiamo sintetizzato la disciplina generale dell'accesso documentale, va ora fatta, almeno a livello definitorio, l'analisi degli accessi documentali speciali, cioè delle particolari variabili di accesso documentale che hanno delle loro peculiarità, ma che vengono comunque disciplinati come previsto dalla L. 241/1990, anzi, molto spesso, c'è un richiamo esplicito a detta norma.

5.6.1. L'accesso documentale per i cittadini e i consiglieri comunali, rispetto ai documenti del comune

Cittadini e consiglieri comunali possono accedere ai documenti del comune con le modalità del [D.lgs 267/2000](#), che dedica due articoli all'accesso.

L'[art. 10](#) per i cittadini. a)

Articolo 10 - Diritto di accesso e di informazione

3. *Tutti gli atti dell'amministrazione comunale e provinciale sono pubblici, ad eccezione di quelli riservati per espressa indicazione di legge o per effetto di una temporanea e motivata dichiarazione del sindaco o del presidente della provincia che ne vieti l'esibizione, conformemente a quanto previsto dal regolamento, in quanto la loro diffusione possa pregiudicare il diritto alla riservatezza delle persone, dei gruppi o delle imprese.*
4. *Il regolamento assicura ai cittadini, singoli e associati, il diritto di accesso agli atti amministrativi e disciplina il rilascio di copie di atti previo pagamento dei soli costi; individua, con norme di organizzazione degli uffici e dei servizi, i responsabili dei procedimenti; detta le norme necessarie per assicurare ai cittadini l'informazione sullo stato degli atti e delle procedure e sull'ordine di esame di domande, progetti e provvedimenti che comunque li riguardano; assicura il diritto dei cittadini di accedere, in generale, alle informazioni di cui è in possesso l'amministrazione. [...]*

In realtà questa norma pone due temi:

- a. *La necessità dell'adozione di un regolamento comunale sull'accesso;*
- b. *l'attenzione alla trasparenza che, vedremo, è stata ampiamente regolamentata dal [D.lgs. 33/2013](#)*

Il secondo aspetto riguarda i Consiglieri comunali che non solo possono accedere ai documenti del comune, ma anche alle informazioni e alle notizie. Hanno l'obbligo del segreto. Dice infatti l'art. 43:

Articolo 43 - Diritti dei consiglieri

[...] 2. I consiglieri comunali e provinciali hanno diritto di ottenere dagli uffici, rispettivamente, del comune e della provincia, nonché dalle loro aziende ed enti dipendenti, tutte le notizie e le informazioni in loro possesso, utili all'espletamento del proprio mandato. Essi sono tenuti al segreto nei casi specificamente determinati dalla legge. [...]

5.6.2. L'accesso ai dati personali detenuti dal comune da parte dell'interessato

Come abbiamo visto al paragrafo 2.4 ogni cittadino ha diritto, nei confronti di ogni titolare del trattamento ed anche nei confronti del comune in generale e dei servizi demografici in particolare, di sapere se ci sono dei trattamenti di dati personali a suo nome, il contenuto dei dati, le modalità e finalità di detti trattamenti.

Il dettato della norma è il seguente.

D.Lgs. 196/2003 - Art. 7 - Diritto di accesso ai dati personali ed altri diritti

1. *L'interessato ha diritto di ottenere la conferma dell'esistenza o meno di dati personali che lo riguardano, anche se non ancora registrati, e la loro comunicazione in forma intelligibile.*

2. *L'interessato ha diritto di ottenere l'indicazione:*
 - a. *dell'origine dei dati personali;*
 - b. *delle finalità e modalità del trattamento;*
 - c. *della logica applicata in caso di trattamento effettuato con l'ausilio di strumenti elettronici;*
 - d. *degli estremi identificativi del titolare, dei responsabili e del rappresentante designato ai sensi dell'articolo 5, comma 2;*
 - e. *dei soggetti o delle categorie di soggetti ai quali i dati personali possono essere comunicati o che possono venirne a conoscenza in qualità di rappresentante designato nel territorio dello Stato, di responsabili o incaricati.*
3. *L'interessato ha diritto di ottenere:*
 - f. *l'aggiornamento, la rettificazione ovvero, quando vi ha interesse, l'integrazione dei dati;*
 - g. *la cancellazione, la trasformazione in forma anonima o il blocco dei dati trattati in violazione di legge, compresi quelli di cui non è necessaria la conservazione in relazione agli scopi per i quali i dati sono stati raccolti o successivamente trattati;*
 - h. *l'attestazione che le operazioni di cui alle lettere a) e b) sono state portate a conoscenza, anche per quanto riguarda il loro contenuto, di coloro ai quali i dati sono stati comunicati o diffusi, eccettuato il caso in cui tale adempimento si rivela impossibile o comporta un impiego di mezzi manifestamente sproporzionato rispetto al diritto tutelato.*
4. *L'interessato ha diritto di opporsi, in tutto o in parte:*
 - a. *per motivi legittimi al trattamento dei dati personali che lo riguardano, ancorché pertinenti allo scopo della raccolta;*
 - b. *al trattamento di dati personali che lo riguardano a fini di invio di materiale pubblicitario o di vendita diretta o per il compimento di ricerche di mercato o di comunicazione commerciale.*

È abbastanza evidente che si tratta di un diritto di accesso particolare, un po' diverso da quello che abbiamo visto finora e si esercita con modalità diverse da quelle di cui alla [L 241/1990](#). È attivabile con una semplice istanza o segnalazione e non deve essere motivato. Deve riguardare i dati personali dell'istante e non quelli di possibili controinteressati. Proprio per questo motivo non è neppure configurabile la notifica ai controinteressati.

5.6.3. L'accesso dell'avvocato per le indagini difensive

Tra i motivi che possono configurare la “tutela di una situazione personale” ci sono senza dubbio le indagini difensive in un processo penale. Questo particolare diritto si caratterizza dunque per la finalità dell'accesso che è appunto quello di un processo penale.

Si tenga sempre presente che i documenti ottenuti mediante una procedura di accesso documentale possono essere usati in giudizio solo se nella motivazione che ha portato al loro rilascio ciò era previsto o prevedibile. Vedremo meglio che è ipotizzabile un “abuso di accesso” qualora un cittadino faccia un'istanza di accesso generalizzato

[CFR paragrafo 5.10] e poi utilizzi questi dati, che servono per un controllo sull'attività amministrativa, per promuovere un giudizio a suo favore.

Nel processo penale si applica dunque questa norma:

Art. 391-quater - Codice di Procedura Penale
Richiesta di documentazione alla pubblica amministrazione

1. *Ai fini delle indagini difensive, il difensore può chiedere i documenti in possesso della pubblica amministrazione e di estrarne copia a sue spese.*
2. *L'istanza deve essere rivolta all'amministrazione che ha formato il documento o lo detiene stabilmente.*
3. *In caso di rifiuto da parte della pubblica amministrazione si applicano le disposizioni degli articoli 367 e 368*

Altra particolarità riguarda l'eventuale "ricorso" al rigetto dell'istanza, che ordinariamente andrebbe posto, in via giurisdizionale al TAR e in via amministrativa al difensore civico. In questo caso, fermo il ricorso al difensore civico, va attivato il **Giudice per le Indagini Preliminari** (**art. 368 CPP**)

5.6.4. L'accesso ambientale

Le tematiche ambientali hanno assunto negli ultimi anni, anche a livello comunitario, una notevole rilevanza. Tra le questioni più spinose c'è il tema delle "informazioni ambientali", cioè di qualsiasi informazione disponibile in forma scritta, visiva, sonora, elettronica od in qualunque altra forma materiale concernente l'ambiente.

A dimostrazione di questa notevole importanza c'è una serie di direttive di cui una recepita nel D.Lgs. 195/2005, che prevede:

D.Lgs. 19-8-2005 n. 195 - Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale

Art. 3. Accesso all'informazione ambientale su richiesta

1. *L'autorità pubblica rende disponibile, secondo le disposizioni del presente decreto, l'informazione ambientale detenuta a chiunque ne faccia richiesta, senza che questi debba dichiarare il proprio interesse. [...]*

Questa particolare forma di accesso, attivabile mediante una normale istanza, ha tre particolarità che la differenziano da quella della L. 241/1990:

- a. *Non serve motivazione;*
- b. *Non serve legittimazione attiva (chiunque);*
- c. *Riguarda non solo documenti ma ogni "informazione".*

5.6.5. L'accesso ai documenti degli appalti (codice dei contratti)

L'ultima delle particolari fattispecie di diritto di accesso documentale che analizziamo riguarda il codice degli appalti, che prevede:

D.Lgs. 50/2016 - Codice dei contratti pubblici

Art. 53 - Accesso agli atti e riservatezza

1. *Salvo quanto espressamente previsto nel presente codice, il diritto di accesso agli atti delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, ivi comprese le candidature e le offerte, è disciplinato [dagli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241](#). Il diritto di accesso agli atti del processo di asta elettronica può essere esercitato mediante l'interrogazione delle registrazioni di sistema informatico che contengono la documentazione in formato elettronico dei detti atti ovvero tramite l'invio ovvero la messa a disposizione di copia autentica degli atti. [...]*

Poi la norma prevede un ovvio differimento in caso di procedura non ancora conclusa e delle particolari cautele per evitare la turbativa d'asta e lo svelamento di segreti industriali o delle forniture.

Queste cautele, essendo estremamente specialistiche andranno verificate nell'ambito dei procedimenti della contrattazione pubblica relativa all'acquisto di beni e servizi. Per gli aspetti procedurali però non si registrano particolarità.

5.7. L'accesso civico

Per poter comprendere cosa sia l'accesso civico va fatta una premessa, molto sintetica, sull'**amministrazione trasparente**. Il 14 marzo 2013, in esecuzione alla delega contenuta nella legge 190/2012, cioè la cosiddetta legge "anticorruzione" (articolo 1 commi 35 e 36), il Governo ha approvato il decreto legislativo 33/2013 di "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*". Con il d.lgs. numero 97/2016 è stata modificata sia la legge "anticorruzione" che il "decreto trasparenza".

Oggi il [D.Lgs. 33/2013](#) è intitolato "**Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni**".

L'articolo 1 di questa norma prevede:

*“La trasparenza è intesa come **accessibilità totale** dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la **partecipazione** degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di **controllo** sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.”*

I nuovi diritti di accesso non servono, come quello della [L. 241/1990](#), per tutelare proprie situazioni giuridicamente rilevanti, ma hanno lo scopo di promuovere la partecipazione e favorire forme diffuse di controllo sugli atti e sull'utilizzo delle risorse.

La complessità di queste norme e delle successive linee guida dell'ANAC, emanate il 29/12/2016, esigono uno studio approfondito dei vari istituti, ma in un contesto diverso da questo dove focalizziamo il nostro interesse solo sui "**diritti di accesso**". I tre temi principali sono:

- **L'Amministrazione Trasparente**, cioè la pubblicazione, sull'apposita sezione del sito internet di documenti, informazioni e dati concernenti l'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione.
- **L'accesso civico** rispetto a tutti i dati che devono essere pubblicati in Amministrazione trasparente.
- **L'accesso generalizzato** rispetto a tutti i dati che non siano oggetto di limitazione speciale.

5.7.1. L'amministrazione trasparente e il registro degli accessi

Per farsi un'idea abbastanza approssimativa di che cosa sia, basta accedere al sito internet di un comune e cliccare sulla voce "Amministrazione Trasparente" e si scoprirà che in attuazione delle norme citate, ogni amministrazione deve pubblicare e tenere aggiornate:

- Più di venti voci di primo livello
- Suddivise in oltre 60 voci di secondo livello
- A loro volte ulteriormente suddivise in circa 120 voci di terzo livello

In questo modo si crea quello che viene definito l'**albero della trasparenza**, pieno di dati e notizie che ogni amministrazione deve popolare.

Si va dai numeri di telefono degli uffici, al patrimonio degli amministratori e dirigenti, al piano degli investimenti, ai piani anticorruzione ecc.

Molti dei documenti da pubblicare, come ad esempio quelli di pianificazione urbanistica o finanziaria sono talmente complessi che gli stessi operatori del settore si trovano spiazzati nell'organizzazione delle pagine web di riferimento.

In materia di accesso, ad esempio, è stato creato un **registro degli accessi**, non previsto in alcuna norma, ma solo nelle indicazioni dell'ANAC, che dovrebbe tenere monitorato il fenomeno dell'accesso documentale, civico e generalizzato (*per una trattazione specialistica di questo registro si veda su OMNIA: **"Il registro degli accessi in amministrazione trasparente"***).

Se il comune non pubblica qualcuno di questi documenti, atti o notizie si può attivare l'accesso civico.

5.7.2. La nozione di accesso civico

Il legislatore nel 2013 ha quindi introdotto questo nuovo diritto; poi modificato nel 2016 ed oggi così definito:

D.lgs. 33/2013. Art. 5 - Accesso civico a dati e documenti

*1. L'obbligo previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati **comporta il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.** [...]*

L'istanza di accesso civico identifica i dati, le informazioni o i documenti richiesti e non richiede motivazione.

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

5.8. L'accesso generalizzato

Nella stessa norma è stato creato anche un ulteriore diritto, che il comma 2 dell'art. 5 definisce così:

*[...] 2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere **ai dati e ai documenti** detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto**, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis.
[...]*

In questo modo si ribalta la nozione del diritto di accesso documentale, per cui bisognava avere una "motivazione" a tutela di un interesse giuridicamente rilevante. Con questa norma tutti i **dati** oltre a tutti i **documenti**, anche quelli per i quali non era prevista alcuna pubblicazione, diventano accessibili a semplice istanza di parte, senza alcuna motivazione.

5.9. Le limitazioni all'accesso civico e a quello generalizzato

L'accesso civico, per sua natura, non può avere alcuna limitazione. Una volta che il legislatore o l'ANAC hanno disposto che un documento, un dato o una notizia debbano essere pubblicate sul sito del comune, nell'apposita sezione obbligatoria denominata: "**amministrazione trasparente**" è ovvio che il dato deve essere pubblicato e se non c'è, il cittadino può richiederlo.

A tal proposito il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) potrà, oltre ad agevolare l'accesso civico, richiamare e sanzionare chi non ha provveduto alla pubblicazione del dato e lo avrebbe dovuto fare.

Per quanto riguarda invece l'accesso generalizzato va subito detto che se i dati o documenti richiesti riguardano **soggetti controinteressati**, va attivata la notifica agli stessi mediante il procedimento già illustrato al paragrafo 5.5.3. relativo all'accesso documentale.

In più il legislatore, nel momento in cui ha creato l'accesso generalizzato, ha introdotto un articolo 5 bis al D.lgs. 33/2013 che prevede l'esclusione dell'accesso generalizzato quando serve per evitare un pregiudizio concreto alla tutela di uno degli **interessi pubblici** inerenti a:

- la sicurezza pubblica e l'ordine pubblico;
- la sicurezza nazionale;

- la difesa e le questioni militari;
- le relazioni internazionali;
- la politica e la stabilità finanziaria ed economica dello Stato;
- la conduzione di indagini sui reati e il loro perseguimento;
- il regolare svolgimento di attività ispettive.

O uno degli **interessi privati** inerenti a:

- la protezione dei dati personali;
- la libertà e la segretezza della corrispondenza;
- gli interessi economici e commerciali di una persona fisica o giuridica, ivi compresi la proprietà intellettuale, il diritto d'autore e i segreti commerciali.

Infine, il legislatore ha demandato all'Autorità nazionale anticorruzione, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, l'adozione di apposite linee guida recanti indicazioni operative.

In attuazione di ciò l'Autorità nazionale anticorruzione ha adottato la sua deliberazione n. 1309/2016 del 28/12/2016, denominata: "Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'[art. 5](#), comma 2, del decreto legislativo [n. 33/2013](#)" e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale 10 gennaio 2017, n. 7.

5.9.1. Gratuità dell'accesso generalizzato ed eventuali oneri per la finanza pubblica; il rimborso delle spese

Appena la norma venne pubblicata ed entrò in vigore, nei comuni arrivarono le prime richieste di accesso generalizzato e, prima ancora di entrare nel merito della possibilità o meno di accoglierle rispetto al loro contenuto, si pose un evidente problema procedurale.

I primi due casi da noi conosciuti sono stati:

- *la richiesta di copia di tutti gli APR4 relativi alle residenze anagrafiche;*
- *la richiesta di copia di tutte le SCIA di un ufficio urbanistica.*

Nel primo caso, in un piccolo comune, si trattava di oltre 150 fotocopie, in quanto il comune in questione nell'anno di riferimento, il 2016, aveva compilato 150 APR4 di residenza. Nel secondo caso si trattava di 80 fotocopie. In entrambi i casi andava fatta la programmazione della spesa, in relazione all'istanza stessa e i funzionari in questione si chiesero: "*Cosa si deve fare in pratica e quanto costa?*"

Il problema non era, almeno nell'immediato, verificare se ci fossero o meno delle cause ostative all'accesso generalizzato e, in ogni caso, non si rinveniva alcuna norma che obbligasse la pubblicazione del dato né in amministrazione trasparente né in altra sezione del sito o dell'albo pretorio on-line. Era però facile individuare almeno un controinteressato per ciascuno dei procedimenti anagrafici e dei procedimenti relativi

all'edilizia privata: **chi ha presentato l'istanza di residenza o l'istanza dell'urbanistica**

A ciascuno dei controinteressati andava inviata una raccomandata con avviso di ricevimento, nella raccomandata andavano inseriti: la nota di trasmissione-notifica e copia dell'istanza di accesso civico. Gli uffici interessati fecero presto a quantificare la spesa:

- € 0.20 per busta, foglio e fotocopia (il minimo ai prezzi CONSIP)
- € 5.00 per raccomandata (dal listino di Posteitaliane al 01-03-2017)
- € 0.95 per ricevuta di ritorno (dal listino di Posteitaliane al 01-03-2017)
- Ogni notifica sarebbe costata € 6,15

C'era poi il costo di riproduzione, ammesso che venisse accolta l'istanza, quantificabile in altri €0,20. Quindi ogni richiesta del tipo illustrato in premessa costava al comune € 6,35, al netto delle risorse umane da impiegare, che furono così quantificate forfettariamente:

- *protocollo in entrata dell'istanza, 60 secondi;*
- *protocollo in uscita della notifica ai controinteressati, 60 secondi;*
- *protocollo in entrata delle controdeduzioni del controinteressato, 60 secondi;*
- *redazione della nota di trasmissione notifica, 300 secondi;*
- *stampa, imbustamento, redazione raccomandata e ricevuta 180 secondi;*
- *fotocopia dell'istanza ed eventualmente del documento richiesto, previa estrazione del fascicolo del procedimento e suo riposizionamento nello stesso, 180 secondi.*

Complessivamente venne poi eseguito questo calcolo. Il totale per ogni notifica era di 840 secondi, cioè 14 minuti o 0,23 ore. Calcolando il costo orario di un dipendente (assolutamente per difetto) di € 10.00 ($10 \times 0.23 = € 2,30$) si disse che ai € 6,35 di spese materiali si sommano, almeno, € 2,30 di spese per risorse umane, per il totale di € 8,65 a copia di notifica.

Nel caso dell'accesso generalizzato ai 150 APR4 avremmo avuto una spesa reale (ma sottostimata) di € 1.297,50, al netto delle spese di personale "solo" € 952,50.

Nel caso dell'accesso generalizzato alle 80 SCIA si sarebbe avuta una spesa reale (ma sottostimata) di € 692,00, al netto delle spese di personale "solo" € 508,00. A questo punto i funzionari comunali si chiesero: "**chi paga ?**"

Nel [D.lgs. 33/2013 all'art. 5](#) comma 4 si prevede:

Il rilascio di dati o documenti in formato elettronico o cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo effettivamente sostenuto e documentato dall'amministrazione per la riproduzione su supporti materiali.

Mentre nel comma 5:

*Fatti salvi i casi di pubblicazione obbligatoria, l'amministrazione cui è indirizzata la richiesta di accesso, se individua soggetti controinteressati, ai sensi dell'articolo 5-bis, comma 2, è tenuta a dare comunicazione agli stessi, mediante **invio di copia con raccomandata con avviso di ricevimento** [...]*

Infine a proposito della spesa:

Art. 51 - Invarianza finanziaria

*Dall'attuazione del presente decreto **non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica**. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.*

Le istanze di questo tipo:

- *rappresentano un costo sia per spese di riproduzione che per le risorse umane impiegate nell'istruttoria;*
- *non sono previste nei bilanci (si pensi se invece di solo 80 SCIA, il comune ne avesse ricevute 800 o 8000 ...), pertanto andranno fatte delle variazioni di bilancio, anche solo per gli aspetti contabili;*
- *anche se ci fosse un rimborso spese dei privati che fanno l'istanza, comunque la variazione di bilancio per le spese postali, andrà fatta con apposita variazione in aumento per la spesa e per le entrate e relativo impegno di spesa;*
- *se non verranno eseguite queste operazioni sarà configurabile il danno contabile a carico del responsabile del settore che disporrà o darà l'ordine di evadere le istanze.*

Se si vuole controllare la spesa, come disposto nelle ultime 10/15 leggi finanziarie, poi le conseguenze sono queste: avere l'accesso generalizzato di questo tipo e la spesa bloccata è una pia illusione. Quanto detto fin qui è talmente ovvio che quasi ci vergogniamo di averlo scritto. Il vero problema diventa dunque **capire cosa e come fare**.

I comuni in questione hanno prodotto una nota inviata a chi ha prodotto l'istanza di accesso generalizzato con il seguente contenuto. Gli istanti si sono resi irreperibili. Poi anche qualche giudice ha scritto qualcosa di simile; la funzione pubblica, allo stesso modo ha argomentato in molto meno concreto ed efficace che nei confronti di queste istanze massive ci sono delle cause ostative di ordine generale. Ma ovviamente non serviva, bastava usare la normativa in vigore.

Il preavviso di rigetto effettuato

In relazione alla istanza di accesso che la SV ha presentato a questo ufficio con nota del GG/MM/AAAA assunta al protocollo comunale con n. in data GG/MM/AAAA questo ufficio, comunica che l'istanza è configurabile come istanza di accesso generalizzato.

A norma del D.lgs. 33/2013 che dispone: [segue testo già citato sopra – NDR]

Art. 5 comma 4: [segue testo già citato sopra – NDR]

Art. 5 comma 5: [segue testo già citato sopra – NDR]

Art. 51 Invarianza finanziaria: [segue testo già citato sopra – NDR]

Comunichiamo che questa amministrazione, come dispone la norma, dovrà inviare almeno n. xxx raccomandate con ricevute di ritorno, con copia della sua istanza e un'apposita notifica ai controinteressati.

Le spese che questa amministrazione dovrà sostenere per dare corso alla sua istanza sono le seguenti: [segue lo specchietto delle spese già citato sopra – NDR]

Questa amministrazione non ha posto detta somma tra quelle disponibili nel bilancio di previsione per l'esercizio in corso né l'ha inserita tra le risorse affidate ai responsabili degli uffici tra quelle spendibili.

Per evitare il danno contabile o la distrazione della spesa pubblica, questa amministrazione dovrà dunque procedere ad apposita variazione di bilancio, incamerando la somma suddetta e metterla a disposizione del sottoscritto al fine di poter eseguire quanto la norma prevede. L'operazione richiede almeno 30 giorni dal momento in cui farà pervenire la ricevuta dell'effettuato versamento. Da quel momento decorreranno ulteriori trenta giorni per l'evasione dell'istanza.

La invitiamo pertanto a provvedere al versamento della suddetta somma [estremi del conto] entro 10 giorni da oggi.

Rimane inteso che a norma dell'art. 10 bis della legge 241/1990 questa amministrazione non potrà accogliere l'istanza per i suddetti motivi e in ogni caso rimangono impregiudicati i suoi diritti, per cui nel termine perentorio di 10 giorni dal ricevimento di questa nota potrà far pervenire delle controdeduzioni a quanto comunicato. Nel frattempo i termini per la conclusione di questo procedimento di accesso sono interrotti e ricominceranno a decorrere interamente (30 giorni) dal momento in cui le suddette controdeduzioni saranno assunte dal protocollo comunale.

Responsabile del procedimento è; per informazioni
.....

5.10. Il riuso dei dati ottenuti mediante i procedimenti di accesso

Nel momento in cui la istanza di accesso viene legittimamente accolta, anche in via di riesame o in via giurisdizionale, il cittadino deve farsi una domanda fondamentale, per non incorrere lui stesso in qualche violazione di legge: **“cosa posso fare con questi dati?”**

La risposta a questa domanda è abbastanza complicata, perché manca una letteratura e una giurisprudenza consolidate. Intanto vediamo l'ovvio.

I documenti, le informazioni e i **dati oggetto di pubblicazione obbligatoria** ai sensi della normativa vigente, resi disponibili anche a seguito dell'accesso civico, dell'accesso generalizzato e dell'accesso documentale sono riutilizzabili e ogni uso o riuso degli stessi, dal momento in cui i dati non sono più nella disponibilità del comune, è rimesso alla piena responsabilità amministrativa, civile e penale degli utilizzatori.

Per i dati non oggetto di pubblicazione obbligatoria, a parte il loro utilizzo aggregato in funzione politica o di informazione, senza ledere i diritti personali di alcuno, riteniamo che la presentazione degli stessi documenti, dati o atti amministrativi in qual-

siasi grado di giudizio, di fronte a qualsiasi autorità giudiziaria, quando gli stessi atti e documenti siano stati richiesti per finalità diverse dalla tutela giurisdizionale dei diritti, possa configurare un abuso di atti.

Forse un esempio può chiarire il concetto. Mettiamo che nei casi prospettati al paragrafo 5.9.1. il cittadino abbia ottenuto, per finalità di “*controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*” alcuni dati relativi ad una concessione edilizia o ad una residenza di un vicino.

Sembra abbastanza chiaro che detti dati debbano essere usati per una **finalità pubblica**, pertanto potranno essere utilizzati, ad esempio, per stigmatizzare i termini del procedimento anagrafico, eccessivi rispetto alla norma o per dare conto dell’approssimazione dell’attività dell’ufficio tecnico nel controllare o non controllare determinate costruzioni.

Nel momento in cui il cittadino usa questi dati per una **finalità privata**, commette, a nostro avviso, un palese abuso, forse anche penalmente rilevante come vedremo al paragrafo 7.7, quasi certamente opponibile in sede processuale rispetto alle corrette modalità di formazione della prova. Se dunque il cittadino che ha ottenuto mediante accesso generalizzato i dati di una concessione edilizia e poi usa quella concessione edilizia per, ad esempio, una richiesta di risarcimento danni ad un suo bene, sembra evidente che è nella stessa posizione del geometra dell’ufficio tecnico che, vista la pratica edilizia di Tizio, gli manda la moglie arredatrice per proporgli una prestazione professionale.

Se il funzionario pubblico non può, giustamente, usare i dati pubblici per sue finalità private, così il cittadino che ottiene per finalità pubbliche dei dati privati, non li può usare per finalità private.

Se ci si pone in quest’ottica si coglie appieno la necessità, peraltro mai messa in discussione dal legislatore, di mantenere l’accesso documentale per la “**tutela di una propria situazione giuridicamente rilevante**”.

Se il cittadino, questo è l’ultimo esempio, vuole fare una causa per danni, basandola su un provvedimento dell’amministrazione comunale non pubblicato, dovrà fare una richiesta di accesso ex art. 22 e seg. della legge 241/1990 e motivandola proprio per predisporre la “richiesta danni”. In questo modo, tramite la notifica ai controinteressati, l’eventuale contraddittorio processuale, inizia già a monte, con una corretta impostazione dell’acquisizione documentale. A parziale conferma di questa impostazione, a nostro avviso, c’è anche quanto abbiamo illustrato al paragrafo 5.6 relativo all’accesso dell’avvocato per le indagini difensive.

Se infatti nel processo penale l’ufficio comunale dovesse denegare l’accesso per uno dei motivi che abbiamo visto, la parte del processo deve chiedere al GIP che venga ammesso. Ma è di tutta evidenza che l’ammissione al processo, almeno in quello penale, determina che il documento acquista la funzione di “**atto processuale**”, ben diversa dal controllo politico e mediatico dell’attività dell’amministrazione mediante l’accesso generalizzato.

6. IL REGOLAMENTO E IL PROCEDIMENTO DI GESTIONE DEI DIRITTI DI ACCESSO

Abbiamo visto che l'ANAC e la stessa normativa citata, in via incidentale, davano l'indicazione di dotarsi di un regolamento. In verità questo regolamento era abbastanza inutile, quando c'era solo l'accesso documentale di cui alla legge 241/1990, il procedimento era già perfettamente delineato nella norma. Ma dopo che furono individuati altri diritti di accesso, fino ad arrivare all'accesso generalizzato, il regolamento è diventato quasi indispensabile.

Se poi si fa riferimento ai casi pratici come quello illustrato al paragrafo 5.9.1. riteniamo che il regolamento abbia una duplice finalità: individuare una procedura di accesso unica e non discrezionale e individuare, in ciascuna realtà locale, chi sono i soggetti "responsabili del procedimento".

6.1. Il ruolo del responsabile anticorruzione nei procedimenti di accesso

Il processo normativo che ha creato l'accesso civico e quello generalizzato, concluso con la riforma del 2016 del D.lgs. 33/2013, ha individuato un nuovo soggetto dell'accesso; vediamo l'art. 5:

Comma 6

[...] Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza può chiedere agli uffici della relativa amministrazione informazioni sull'esito delle istanze di accesso [...]

Comma 7

7. Nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso o di mancata risposta entro il termine indicato al comma 6, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, di cui all'articolo 43, che decide con provvedimento motivato, entro il termine di venti giorni. Se l'accesso è stato negato o differito a tutela degli interessi di cui all'articolo 5-bis, comma 2, lettera a), il suddetto responsabile provvede sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta. A decorrere dalla comunicazione al Garante, il termine per l'adozione del provvedimento da parte del responsabile è sospeso, fino alla ricezione del parere del Garante e comunque per un periodo non superiore ai predetti dieci giorni. Avverso la decisione dell'amministrazione competente o, in caso di richiesta di riesame, avverso quella del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, il richiedente può proporre ricorso al Tribunale amministrativo regionale [...].

Comma 8

8. Qualora si tratti di atti delle amministrazioni delle regioni o degli enti locali, il richiedente può altresì presentare ricorso al difensore civico competente per ambito territoriale, ove costituito. [...]

Al paragrafo 5.5.5. abbiamo illustrato il procedimento per il ricorso giurisdizionale e per quello amministrativo per il riesame, in materia di accesso documentale.

Per l'accesso civico e generalizzato è tutto uguale, salvo che prima di adire al TAR o al Difensore civico, il richiedente **può** presentare richiesta di riesame al responsabile comunale della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Questa prerogativa riconosciuta al cittadino si accompagna ad una funzione piuttosto “grave” del responsabile anticorruzione che, qualora accerti il mancato adempimento in materia di accesso da parte di un funzionario comunale, dovrà attivare il procedimento di disciplina, a mente dell'art. 43 del D.lgs. 33/2013, che prevede:

5. In relazione alla loro gravità, il responsabile segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi in materia di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, all'ufficio di disciplina, ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare. Il responsabile segnala altresì gli inadempimenti al vertice politico dell'amministrazione, all'OIV ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità.

6.2. Il procedimento

È sempre molto complicato astrarre da una realtà e una normativa così articolata e complessa un procedimento standard, ma si tratta di una operazione necessaria per poter addivenire ad un Regolamento che non sia una mera riproposizione di norme.

A nostro avviso i punti “cardine” di questo procedimento di astrazione sono:

- definire, all'interno dell'amministrazione, chi deve gestire la sezione del sito istituzionale denominata: **“Amministrazione Trasparente”**;
- definire i dati che vanno obbligatoriamente pubblicati in questa sezione del sito e fare un cronoprogramma per la loro pubblicazione ed implementazione;
- configurare le modalità dell'accesso civico ai dati oggetto di pubblicazione obbligatoria;
- configurare le modalità dell'accesso generalizzato ai dati non oggetto di pubblicazione;
- definire l'oggetto del diritto di accesso documentale, la modalità di presentazione dell'istanza e l'avvio del procedimento;
- la consegna dei dati al richiedente, termine per l'adempimento e aggiornamento dell'amministrazione trasparente;
- la definizione del procedimento per la contestazione delle responsabilità per le eventuali inadempienze riscontrate;
- il rigetto dell'istanza manifestamente irricevibile;
- il preavviso di rigetto e rigetto delle richieste di accesso civico, generalizzato e documentale;
- la preventiva notifica ai controinteressati e loro diritti;

- *il differimento e limitazione del diritto di accesso civico, generalizzato e documentale;*
- *il riesame ed eventuale tutela giurisdizionale o al difensore civico regionale di chi propone istanza e dei controinteressati;*
- *esclusioni e limiti all'accesso civico, all'accesso generalizzato e all'accesso documentale;*
- *responsabilità per il riutilizzo dei dati;*
- *eventuale ufficio per l'accesso documentale e ufficio per i rapporti con il pubblico;*
- *il diritto di accesso dei consiglieri comunali;*
- *il registro comunale degli accessi.*

UFFICIO AFFARI GENERALI

Sul portale Progetto Omnia, area Ufficio Affari Generali, è disponibile una pratica completa dedicata all'accesso civico, generalizzato e documentale, con modulistica, note operative e ulteriori approfondimenti operativi.

<https://www.progettoomnia.it/menu/11717-accesso-civico>

7. IL VALORE DELLA CERTIFICAZIONE E IL RAPPORTO CON IL DIRITTO DI ACCESSO

Nel primo capitolo abbiamo visto che i certificati si rilasciano a chiunque li richieda, ovviamente senza che il richiedente possa rimanere nell'anonimato, con le prescrizioni del regolamento anagrafico, della legislazione dello stato civile ed elettorale. Quindi è evidente che: ***chiunque, persona fisica o persona giuridica, può ricevere un certificato anagrafico o di stato civile o elettorale di chiunque.***

Nel paragrafo 5.10 abbiamo cercato di illustrare che cosa può fare il cittadino con i dati ottenuti dal procedimento di accesso, senza violare i diritti di riservatezza e quelle insiti nelle diverse tipologie di accesso. Per i certificati il problema è ancor più complesso perché va fatta una preventiva valutazione sulla loro funzione ed efficacia.

Parlare di certificati non va più di moda e, dopo le norme sulla decertificazione introdotte dalla [L. 183/2011](#), sembra quasi che il problema sia stato rimosso o relegato al solo problema fiscale dell'imposta di bollo.

In realtà il "valore", inteso come efficacia giuridica, dei certificati e delle dichiarazioni sostitutive, rimane un tema fondamentale nell'attività degli uffici demografici. Prova ne è che molto spesso il giudice si trova a dover sanzionare o le false dichiarazioni dei cittadini o le false attestazioni dei pubblici ufficiali.

Altra prova della necessità di approfondire il tema è che la norma fiscale, il [D.P.R. 642/1972](#), per mezzo del combinato disposto degli articoli 19 e 31, prevede che, se il certificato che doveva scontare l'imposta di bollo è stato emesso in carta libera, non è mai nullo o annullabile, ma va "semplicemente" regolarizzato dall'ufficio del registro.

In altre parole, il valore del certificato non è mai nella sua marca da bollo o nella sua esenzione dal bollo, ma nel tipo di efficacia che le norme gli danno. Il fatto poi che i certificati non dovrebbero essere più prodotti alla P.A. non toglie che permanga intatta sia la loro efficacia probatoria, quasi mai costitutiva di nuovi diritti, che la loro "pericolosità" in caso di "false attestazioni".

7.1. Le definizioni

Il [D.P.R. 445/2000](#) all'[art. 1](#) definisce il certificato come: ***“il documento rilasciato da una amministrazione pubblica avente funzione di ricognizione, riproduzione o partecipazione a terzi di stati, qualità personali e fatti contenuti in albi, elenchi o registri pubblici o comunque accertati da soggetti titolari di funzioni pubbliche”.***

Nello stesso decreto, l'[art. 40](#) regola solo i certificati relativi alle persone, omettendo tutte le certificazioni di tipo sanitario, urbanistico o abilitativo, prevede infatti:

Articolo 40 - Certificati

“ 01. Le certificazioni rilasciate dalla pubblica amministrazione in ordine a stati, qualità personali e fatti sono valide e utilizzabili solo nei rapporti tra privati. Nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi i certificati e gli atti di notorietà sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni di cui agli articoli 46 e 47.

02. Sulle certificazioni da produrre ai soggetti privati è apposta, a pena di nullità, la dicitura: “Il presente certificato non può essere prodotto agli organi della pubblica amministrazione o ai privati gestori di pubblici servizi”.

1. Le certificazioni da rilasciarsi da uno stesso ufficio in ordine a stati, qualità personali e fatti, concernenti la stessa persona, nell’ambito del medesimo procedimento, sono contenute in un unico documento. [...]”

La norma però non va molto al di là delle questioni metodologiche, non ci aiuta cioè ad entrare nel merito del valore del certificato. Non aiuta neppure a fare il punto su una eventuale differenza contenutistica tra **attestazioni e certificazioni**. In realtà questa differenziazione non è prevista da alcuna norma ed è solo di creazione dottrina, tra l’altro nemmeno concorde. Noi non cadremo nel “tranello” di provare a differenziare perché riteniamo che in realtà il problema non sia mai nel “nome” del certificato/attestato/attestazione/estratto ecc., ma nell’efficacia che questo ha.

Potremo anche creare un atto denominato “certificato inequivocabile”, ma se questo non fosse previsto, direttamente o indirettamente dalla legge, non avrebbe alcuna efficacia e sarebbe una semplice “scrittura” equivalente al biglietto di auguri natalizi.

Dunque, il valore di questi atti è pari alla loro forza probatoria e alla loro attitudine a determinare alcuni effetti e detta forza è sempre prevista dalle norme, altrimenti non c’è.

7.2. La forza probatoria degli atti degli uffici demografici

Senza voler scomodare nozioni da aule di giurisprudenza possiamo dire, in generale, che gli atti dei servizi demografici sono sempre atti pubblici e possono avere efficacia:

- *fino a querela di falso;*
- *fino a prova contraria.*

Nel primo caso, per dichiarare l’inefficacia dell’atto, ci vuole un provvedimento del giudice che attesti la falsità di detto atto. Nel secondo caso basta una semplice prova contraria.

Si pensi ad esempio ad un atto di nascita, che può essere confutato solo con un giudizio di rettificazione o di falso. Dall’altra parte si pensi alla professione sugli atti anagrafici, che va semplicemente dichiarata ed eventualmente modificata in sede di rilascio della carta d’identità. La “forza” di detta indicazione anagrafica è talmente esigua che non può neppure essere certificata.

7.3. L'atto pubblico

Qui c'è poco da speculare, il codice civile è chiaro e, seppure con una certa frequenza ciò sia da molti posto in dubbio, gli atti degli ufficiali d'anagrafe, stato civile ed elettorale sono sempre atti pubblici, nel senso previsto agli articoli del codice civile:

Art. 2699 - Atto pubblico

L'atto pubblico è il documento redatto, con le richieste formalità, da un notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede nel luogo dove l'atto è formato.

Art. 2700 - Efficacia dell'atto pubblico

L'atto pubblico fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti.

La giurisprudenza è costante e inequivocabile (si veda ad esempio Cassazione, sez. un., sent. 9 aprile 1999, n. 215):

Costituiscono atti pubblici a norma dell'art. 2699 cod. civ. soltanto gli atti che i pubblici ufficiali formano nell'esercizio di pubbliche funzioni certificative delle quali siano investiti dalla legge. Esulano invece dalla previsione della norma indicata gli atti dei pubblici ufficiali che non siano espressione di tali funzioni certificative.

La frequente delegittimazione dell'attività di molti ufficiali d'anagrafe e di stato civile ci impone di vedere nello specifico la forza dei loro atti, andando ad analizzare le norme relative.

7.4. Gli atti dello stato civile, compresi certificati ed estratti desunti dai registri

Su questo tema, il codice civile è chiarissimo:

Art. 451 - Forza probatoria degli atti.

Gli atti dello stato civile fanno prova, fino a querela di falso, di ciò che l'ufficiale pubblico attesta essere avvenuto alla sua presenza o da lui compiuto.

Le dichiarazioni dei comparenti fanno fede fino a prova contraria.

Le indicazioni estranee all'atto non hanno alcun valore.

Se prendiamo una dichiarazione di nascita, il fatto che il padre abbia reso detta dichiarazione all'ufficiale dello stato civile è vero fino a querela di falso.

Il fatto che sia nato da sua moglie un bambino è vero fino a prova contraria, salvo che in realtà detto fatto è certificato a sua volta dal certificato medico che viene allegato all'atto di nascita.

Il fatto che, eventualmente, il dichiarante non fosse residente in un dato comune, non ha alcun valore in quel contesto.

Volendo ulteriormente esemplificare, oggi che non sono più previsti i testimoni negli atti di stato civile, tra la “parola” del padre, che affermi di non avere reso la dichiarazione e sottoscritto l’atto, e quella dell’ufficiale di stato civile, che ha redatto l’atto, vale ovviamente l’atto di stato civile.

Se poi il padre dichiara che la donna che ha partorito è sua moglie e il nato è il frutto del suo concepimento, se c’è un atto di matrimonio, la prova si sposta su quell’atto. Ma per provare che lui sia il padre del bambino nato, ovviamente non basta la sua dichiarazione, specie se la madre del bimbo afferma qualcosa di diverso. Ecco allora che il problema non è più probatorio dell’atto di nascita, ma sostanziale sulla veridicità del concepimento da parte del padre e altri dovranno essere i mezzi di prova che il giudice utilizzerà ed eventualmente ammetterà in un processo.

7.5. Efficacia costitutiva o dichiarativa degli atti e dei certificati di stato civile

Nel primo capitolo abbiamo trattato della tutela dell’affidamento dei terzi, vedendo l’esempio di chi doveva acquistare casa; ampliamo l’esempio:

“Devo comprare da Tizio un immobile, ad un esame superficiale della sua persona pare non proprio “capace”. Mi faccio dare una copia della sua carta d’identità, guardo dove è nato; chiedo all’ufficiale di stato civile del comune di nascita un estratto, che viene rilasciato con un’annotazione di interdizione o apertura di tutela. Non compro più l’immobile da Tizio e pubblico la notizia su internet”.

La finalità dell’annotazione, così come pensata dal legislatore, si esaurisce nel primo effetto, quello di evitare di comprare un immobile da un soggetto che non ha capacità d’agire e che eventualmente potrebbe vendermelo, ma solo con autorizzazione del giudice tutelare e firma del tutore.

Il secondo effetto dell’esempio non è previsto da nessuna norma e, anzi, rappresenta una palese violazione della riservatezza, che vieta di pubblicare dati sensibili se non all’interno di un uso previsto dalla norma. Chiaramente, su questo secondo effetto, la responsabilità dell’ufficiale di stato civile si esaurisce con la sottoscrizione dell’estratto, che non avendo riscontrato l’esistenza di annotazioni “vietate” quali: rettificazione di sesso, adozione e/o protezione dei testimoni e collaboranti di giustizia, ha rilasciato l’estratto con tutte le annotazioni.

Ma quale natura ha questa pubblicità degli atti di stato civile? Cosa succede se manca l’atto di stato civile o un’annotazione? L’atto di stato civile serve a rendere vero un rapporto o uno status o questi hanno una loro forza intrinseca indipendentemente dall’atto di stato civile? Se però l’atto di stato civile non ha efficacia “costitutiva” a cosa serve?

Queste domande sono un’altra sfaccettatura del problema relativo all’accesso dei dati e al loro valore. La risposta a queste domande pone in luce anche l’aspetto fondamentale della differenza tra certificazione e accesso agli atti. Mentre con l’accesso il dato viene “rilasciato” senza alcuna valutazione sulla sua efficacia, con i certificati si fa

una valutazione ulteriore relativa all'efficacia del dato certificato. Va quindi fatta un'analisi delle tradizionali tre forme di pubblicità giuridica.

7.5.1. La pubblicità notizia

Solitamente è un obbligo, nel senso che se manca può esserci una sanzione, ma non è un onere, nel senso che la sua mancanza non determina la inefficacia dell'atto.

Il tipico esempio da questo punto di vista sono le pubblicazioni di matrimonio, obbligatorie sia per l'ufficiale di stato civile che per i cittadini, tanto da ipotizzare una sanzione in caso vengano omesse. Però il matrimonio che segue è valido anche senza detto atto di stato civile. Le pubblicazioni e il relativo certificato, non hanno alcuna efficacia costitutiva, sono una semplice notizia giuridicamente qualificata.

7.5.2. La pubblicità dichiarativa

È l'onere necessario che le parti hanno, perché le loro volontà possano essere opposte ai terzi.

Il marito e la moglie e le parti dell'unione civile possono tra loro stabilire di regolare i loro rapporti secondo i principi della separazione dei beni. Ma i terzi, specie se di buona fede, ignari cioè di questa loro determinazione, non hanno alcun obbligo e possono considerarli in comunione dei beni.

Si dice in questo caso che l'annotazione del regime patrimoniale della separazione dei beni o delle convenzioni matrimoniali è condizione necessaria per la loro opposizione ai terzi. Per i soggetti diversi dai coniugi la convenzione matrimoniale esiste solo se è annotata. In questo caso l'atto di stato civile ha una efficacia dichiarativa, non è una semplice notizia, ma non è neppure lo strumento indispensabile per creare nuovi rapporti giuridici. Tra i coniugi la separazione dei beni, qualora stipulata, opera anche senza la relativa annotazione.

7.5.3. La pubblicità costitutiva

Il caso più particolare per lo stato civile è al "contrario", nel senso che l'atto di stato civile è costitutivo, ad esempio, nel momento in cui la persona fisica non esiste più. Se infatti si vuole provare la morte di qualcuno, si deve produrre il suo atto di morte e, senza atto di morte, non si può disporre la sepoltura di nessuno.

Il notaio può aprire "tranquillamente" la successione se qualcuno gli porta il certificato di morte del de cuius. Se manca l'atto di morte è infatti una sentenza del giudice che dichiara la morte presunta e ne dispone la trascrizione e successiva annotazione a margine della nascita. Fino a quel momento il de cuius è formalmente vivo, anche se, ad esempio, tutti sanno che è morto inghiottito da un ghiacciaio o da un vulcano.

Quindi possiamo dire che l'atto di morte ovviamente "non uccide il morto", ma lo fa morire per il mondo del diritto, dunque ha un'efficacia che costituisce nuovi rapporti e diritti.

7.5.4. La presunzione assoluta

Fatte queste brevi e sintetiche notazioni di diritto civile ci si deve chiedere, come deve comportarsi il pubblico ufficiale d'innanzi ad un atto di stato civile? Quale è il grado di "obbligatorietà" della sua validità, se, ad esempio, ha notizia della sua falsità?

Una volta che l'atto di stato civile sia stato chiuso con l'apposizione della sua sottoscrizione, salvo che non ci sia stato un errore materiale, diventa "vincolante" e l'ufficiale di stato civile deve, ad esempio, rilasciare il relativo estratto anche se sa che quanto è riportato nell'atto è falso.

Volendo fare l'ultimo esempio, per la verità un po' eccessivo, qualora ci sia l'atto di morte di Tizio, l'ufficiale dello stato civile deve rilasciare il relativo certificato anche se, come in un film, il morto dovesse ricomparire.

Per farlo resuscitare, gli ufficiali dello stato civile, come dei moderni San Tommaso, dovranno chiedere al giudice una rettifica dell'atto, che potrà farsi solo dopo che sia stato fatto un processo.

La sentenza dovrà poi essere annotata sia a margine dell'atto di morte, per farlo scomparire, sia a margine dell'atto di nascita, dopo l'annotazione di morte, per far finire i suoi effetti.

7.6. Gli atti anagrafici e le relative certificazioni

Contrariamente a quanto succede per gli atti dello stato civile, in materia anagrafica non sussiste alcuna norma specifica, pertanto si applicano gli articoli 2699 e seguenti del codice civile.

In maniera un po' pretestuosa, qualche esperto dà agli atti anagrafici, proprio perché manca una norma specifica come quello presente per lo stato civile, un valore minore, ritenendo che non abbiano mai forza fino a querela di falso o di atto pubblico.

Anche su questo esiste una giurisprudenza prevalente se non costante che, di fatto, equipara la forza probatoria degli atti anagrafici a quelli di stato civile. Si veda Cassazione, sez. III, sent. 27 gennaio 1986, n. 524, che prevede:

I certificati amministrativi anagrafici, se concernono annotazioni eseguite in pubblici registri sulla scorta di accertamenti compiuti "ex officio" ovvero di dichiarazioni rese alla Pubblica Amministrazione, hanno piena efficacia probatoria soltanto relativamente all'esistenza di dette annotazioni e non anche in merito alla corrispondenza delle stesse alla realtà oggettiva, al qual fine possono concorrere alla formazione del convincimento del giudice quali presunzioni semplici, superabili da prova contraria.

Se prendiamo ad esempio che un cittadino ha dichiarato la propria residenza e che in seguito è stato disposto un accertamento di PM, per quanto riguarda il certificato di residenza, questo attesta la registrazione anagrafica e l'eventuale accertamento di PM e non anche il fatto che nel frattempo la persona potrebbe avere cambiato casa, per la quale basta una prova contraria.

Si faccia inoltre attenzione al “peccato veniale”, come spesso viene percepito, di registrare una residenza falsa. Niente di più sbagliato come precisa un’altra sentenza della Cassazione che citiamo, sez. V, sent. 14 novembre 1991, n. 11409, che prevede:

Le iscrizioni anagrafiche non sono rappresentative di una mera dichiarazione di volontà, ma hanno invece natura di attestazioni, dovendo considerarsi comprese nella categoria delle registrazioni, posto che consistono nell’annotazione in registri conservati in pubblici uffici di notizie concernenti fatti desunti da dichiarazioni degli interessati e da accertamenti della pubblica autorità.

Più precisamente, le iscrizioni documentano la residenza anagrafica degli interessati, quale risulta accertata, indipendentemente dalla sua coincidenza con quella effettiva, sulla base delle loro dichiarazioni e dei controlli degli organi comunali o anche eventualmente sulla base delle sole indagini disposte di ufficio.

L’attestazione, inoltre, anche se materialmente eseguita da altri, è un atto del Sindaco, appunto perché egli è l’organo che, in quanto ufficiale dell’anagrafe, è obbligato a provvedere alla regolare formazione e tenuta dei registri della popolazione. (La Cassazione ha altresì evidenziato la natura di atti pubblici degli atti anagrafici in virtù del disposto dell’art. 1 della legge n. 1228 del 1954 e, con riferimento al caso di specie, ha sostenuto che rettamente i giudici di merito avevano ritenuto responsabile del delitto di cui all’art. 479 cod. pen. un sindaco che aveva disposto, con propri ordini, la materiale esecuzione di iscrizioni anagrafiche false).

7.7. I reati del pubblico ufficiale “certificante”

Infine, va segnalato che la qualifica di pubblico ufficiale, dell’ufficiale d’anagrafe, di stato civile ed elettorale, che compie atti falsi o emette certificati falsi, rappresenta un’aggravante specifica del falso. In questo caso le fattispecie rilevanti previste nel Codice Penale sono:

Art. 476 - Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale, che, nell’esercizio delle sue funzioni, forma, in tutto o in parte, un atto falso o altera un atto vero, è punito con la reclusione da uno a sei anni.

Se la falsità concerne un atto o parte di un atto, che faccia fede fino a querela di falso, la reclusione è da tre a dieci anni.

Art. 477 - Falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in certificati o autorizzazioni amministrative

Il pubblico ufficiale che, nell’esercizio delle sue funzioni, contraffà o altera certificati o autorizzazioni amministrative, ovvero, mediante contraffazione o alterazione, fa apparire adempite le condizioni richieste per la loro validità, è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

Art. 479 - Falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici

Il pubblico ufficiale, che, ricevendo o formando un atto nell'esercizio delle sue funzioni, attesta falsamente che un fatto è stato da lui compiuto o è avvenuto alla sua presenza, o attesta come da lui ricevute dichiarazioni a lui non rese, ovvero omette o altera dichiarazioni da lui ricevute, o comunque attesta falsamente fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, soggiace alle pene stabilite nell'articolo 476.

La crudezza della norma penale non necessita di ulteriori commenti né pare questa la sede per fare un'analisi sull'elemento materiale o quello psicologico del reato, forse giova maggiormente provare a delineare con più precisione **quando** si configura il reato, a tal fine si veda Cassazione penale, sez. V, sent. 10 maggio 1984, n. 4339:

Ai fini delle norme sul falso documentale si distinguono gli atti pubblici originali dagli atti pubblici derivativi i quali, a differenza dei primi, riproducono in modo completo e fedele (copie) oppure in sintesi (certificati e attestati) il contenuto di altri documenti e riguardano, perciò, fatti che, pur se noti al pubblico ufficiale per conoscenza diretta (come nel caso degli attestati), nondimeno ricollegano la loro forza probante al contenuto di atti preesistenti.

7.8. Le conseguenze penali delle false dichiarazioni dei cittadini

Dichiarare il falso, sia che lo faccia il cittadino sia che lo faccia il pubblico ufficiale è sempre un reato. Vediamo dunque rispetto a certificati, autocertificazioni o dichiarazioni sostitutive di atto notorio come si configurano i vari reati di falso.

Ne parliamo in questo contesto, dove dovremmo analizzare solo i comportamenti dei funzionari e l'efficacia degli atti pubblici, perché è sempre bene tenere conto che una volta che il cittadino ha ottenuto il documento, che sia "certificato" o "frutto dell'accesso" conta poco, ha sempre una responsabilità per il suo utilizzo. Detta responsabilità è molto evidente quando dichiarare qualcosa al pubblico funzionario non rispondente a verità.

In questa prospettiva ha assunto una notevole importanza l'[art. 76 del DPR 445/2000](#):

Articolo 76 - norme penali

- 1. Chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal presente testo unico è punito ai sensi del codice penale e delle leggi speciali in materia.*
- 2. L'esibizione di un atto contenente dati non più rispondenti a verità equivale ad uso di atto falso.*
- 3. Le dichiarazioni sostitutive rese ai sensi degli articoli 46 e 47 e le dichiarazioni rese per conto delle persone indicate nell'articolo 4, comma 2, sono considerate come fatte a pubblico ufficiale.*
- 4. Se i reati indicati nei commi 1, 2 e 3 sono commessi per ottenere la nomina ad un pubblico ufficio o l'autorizzazione all'esercizio di una professione o arte, il giudice, nei casi*

più gravi, può applicare l'interdizione temporanea dai pubblici uffici o dalla professione e arte.

Chi dichiara il falso ad un ufficiale d'anagrafe o di stato civile compie il reato di cui all'art. 483 del codice penale.

Articolo 483 - Falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico

Chiunque attesta falsamente al pubblico ufficiale, in un atto pubblico, fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità, è punito con la reclusione fino a due anni.

Se si tratta di false attestazioni in atti dello stato civile, la reclusione non può essere inferiore a tre mesi.

Anche in questa norma c'è un riferimento diretto all'ufficiale di stato civile, ma la portata generale della norma per tutti i demografici è indubbia e trova conferma anche nella giurisprudenza prevalente, tra le altre si ricordi Cassazione penale, sez. V, sent. 10 maggio 2006, n. 20570:

La norma di cui all'art. 76 del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (D.P.R. n. 445 del 2000), stabilendo la sanzione penale per chiunque rilascia dichiarazioni mendaci, forma atti falsi o ne fa uso nei casi previsti dal medesimo T.U., rimanda al codice penale e alle leggi speciali in materia: ne consegue che risponde del reato di cui all'art. 483 il privato che renda false attestazioni circa gli stati, le qualità personali ed i fatti indicati nell'art. 46 del citato Testo Unico al fine di partecipare a una gara di appalto.

Si noti che questa sentenza fa riferimento espressamente alle autocertificazioni che, come ampiamente risaputo, non hanno mai la necessità di essere né autenticate né di essere accompagnate da una copia di un documento di identità, dunque la portata dell'art. 76 è molto ampia e non è subordinata all'esistenza di un atto configurabile come atto pubblico.

In questo contesto va citata anche un'altra fattispecie, che pur non avendo un riferimento diretto ai certificati, dà un'idea più completa delle false dichiarazioni del cittadino.

Art. 495 c.p. - Falsa attestazione o dichiarazione a un pubblico ufficiale sulla identità o su qualità personali proprie o di altri.

Chiunque dichiara o attesta falsamente al pubblico ufficiale l'identità, lo stato o altre qualità della propria o dell'altrui persona è punito con la reclusione da uno a sei anni.

La reclusione non è inferiore a due anni:

- 1) *se si tratta di dichiarazioni in atti dello stato civile;*
- 2) *[...]*

Anche in questo caso è delineata una responsabilità speciale se il falso è nei confronti dello stato civile.

7.9. Le false dichiarazioni sulle motivazioni dell'istanza di accesso

Se dunque si sposta leggermente l'attenzione dalle autocertificazioni dei cittadini per concentrarsi sulle dichiarazioni che rendono nelle istanze di accesso, dove dichiarano, sempre con il meccanismo della dichiarazione sostitutiva, che utilizzeranno i documenti per l'accesso per, alternativamente:

- a. *Tutelare una loro situazione giuridicamente rilevante (accesso documentale)*
- b. *Accertare che l'amministrazione trasparente sia compiutamente "popolata"*
- c. *Per effettuare un controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche o per promuovere la partecipazione al dibattito pubblico*

Nel caso in cui poi utilizzano questi dati o documenti per altro, oltre al problema del riuso illegittimo, di cui abbiamo detto al paragrafo 5.10 si può anche ipotizzare una qualche responsabilità penale per la falsa dichiarazione.

8. LA TUTELA DELLA RISERVATEZZA COME CONDIZIONE OSTATIVA AL RILASCIO DEI CERTIFICATI E ALL'ACCESSO

Siamo arrivati all'ultimo passaggio logico. Fino ad ora abbiamo visto che:

- a. *Ogni documento pubblico è accessibile salvo che non ci siano cause ostative previste dalla norma;*
- b. *anagrafe, stato civile ed elettorale possono certificare il contenuto dei loro registri e rilasciare il certificato a chiunque lo richieda;*
- c. *la tutela della riservatezza dei dati personali esige che qualsiasi, seppur minima violazione della privacy, avvenga solo se previsto dalla legge.*

Questi tre concetti non sempre sono colti nella loro complessità; ad esempio nel nuovo Massimario, edizione 2014, troviamo scritto:

“[...] Si ritiene che gli estratti per riassunto degli atti di nascita, relativi a persone nei cui confronti sia stato pronunciato un provvedimento, ancora in essere, di interdizione, inabilitazione o amministrazione di sostegno, debbono essere rilasciati con le predette annotazioni, se non revocate, ai fine di perseguire la preminente funzione di pubblicità dell'atto in questione. Tali annotazioni non dovranno invece essere riportate in detti estratti nel caso in cui il provvedimento sia stato successivamente revocato o sia stata chiusa l'amministrazione di sostegno. [...]”

Quindi il Ministero continua in questa linea già espressa nelle precedenti edizioni, di consigliare di non riportare, sugli estratti per riassunto, le annotazioni relative alle tutele o le amministrazioni di sostegno o le curatele ormai chiuse.

8.1. I contorni del problema

Nella prassi quotidiana, con una certa frequenza, l'ufficiale dello stato civile si imbatte in annotazioni all'atto di nascita in cui l'autorità giudiziaria (solitamente il giudice tutelare), dispone, l'apertura di un provvedimento limitativo della capacità di agire del cittadino.

Con meno frequenza l'ufficiale dello stato civile si imbatte in annotazioni, con cui l'autorità giudiziaria revoca o chiude detti provvedimenti interdittivi. Facendo riferimento al formulario ministeriale possiamo circoscrivere questo problema a queste annotazioni:

- **formula n. 127** Annotazione di apertura (o chiusura) di tutela (art. 389, secondo comma, del codice civile e art. 49, primo comma, lett. c) del [D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396](#));
- **formula n. 127/A** Annotazione di apertura (o chiusura) dell'amministrazione di sostegno (art. 405, comma 8, c.c.)
- **formula n. 127/B** Annotazione di nomina (o: revoca) di amministratore di sostegno provvisorio (art. 405, comma 4, c.c.)
- **formula n. 128** Annotazione di nomina di tutore (o di curatore) provvisorio in pendenza del giudizio di interdizione (o di inabilitazione) (art. 423 del codice civile e art. 49, primo comma, lett. d) del [D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396](#))
- **formula n. 129** Annotazione di revoca di nomina del tutore (o curatore) provvisorio (art. 423 del codice civile e art. 49, primo comma, lett. d) del [D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396](#))
- **formula n. 130** Annotazione di interdizione (o di inabilitazione) (art. 423 del codice civile e art. 49, primo comma, lett. e) del [D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396](#))
- **formula n. 131** Annotazione di revoca dell'interdizione (o dell'inabilitazione) (art. 430 del codice civile e art. 49, primo comma, lett. e) del [D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396](#))

Non serve essere dei fini giuristi per capire, che tutte queste annotazioni hanno, molto spesso, una connotazione molto marcata in materia di privacy. Si può senz'altro affermare che queste annotazioni contengono tutte dei “**dati sensibili e giudiziari**”; sensibili perché questi procedimenti nascono da patologie spesso mentali; giudiziari, perché detti provvedimenti sono possibili solo a seguito di espresso provvedimento dell'autorità giudiziaria.

Questo fatto è incontrovertibile; quindi ci si potrebbe chiedere perché il Ministero nel Massimario, sbagliando, ma non nel senso che ci si potrebbe immaginare, non pone alcuna limitazione per le annotazioni relative a tutele, curatele o amministrazioni di sostegno in corso; ma le pone per quelle ormai “superate: chiuse o revocate”.

Appare abbastanza evidente che se ci sono profili che negano l'apposizione dell'annotazione su un estratto, questi profili dovrebbero operare più per le annotazioni che sono ancora “in vigore” che in quelle ormai “superate”. Qui però la privacy non c'entra nulla, si deve fare riferimento ad altro.

Analizzando l'[art. 450 del codice civile](#) abbiamo visto che l'unico limite alla “certificabilità” di un dato contenuto nei registri dello Stato Civile è la legge. Quindi se non c'è una norma che limita la “certificabilità” di un dato dello stato civile, questo non può essere omesso. **Ma quali sono le norme che pongono dei limiti alla certificabilità del dato?**

Come vedremo meglio più avanti sono solo tre:

- *rettificazione di sesso;*
- *adozione;*

- *protezione dei testimoni e collaboranti di giustizia.*

Se dunque non sussistono annotazioni o contenuti dell'atto di questo tipo, il dato va certificato e non omesso.

8.2. La responsabilità patrimoniale per colpa grave in caso di omessa annotazione su un estratto

Il problema ha una connotazione che il Ministero ignora, ma che qualche ufficiale di stato civile ben conosce per essersi imbattuto in qualche richiesta di risarcimento del danno. Facciamo un ulteriore passo in avanti nell'esempio:

Devo comprare da Tizio un immobile, ad un esame superficiale della sua persona pare non proprio "capace". Mi faccio dare una copia della sua carta d'identità, guardo dove è nato; chiedo all'ufficiale di stato civile del comune di nascita un estratto, che viene rilasciato senza alcuna annotazione di interdizione o apertura di tutela. Compro l'immobile da Tizio.

Dopo 10 giorni il tutore mi dice che ho comprato da un soggetto non capace e che l'atto di acquisto è nullo. Ho pagato il prezzo e i soldi sono spariti. Chiedo i danni all'ufficiale di stato civile.

Visto quanto detto sulla funzione dello Stato Civile, nell'ambito della certezza del diritto relativo alla capacità di agire delle persone, è palese la responsabilità per colpa grave dell'ufficiale dello stato civile.

Il Massimario, pur non approfondendo la materia come stiamo facendo, laconicamente dice che l'annotazione andava apposta. Vediamo infine dove il Ministero sbaglia. In un ulteriore passo avanti dell'esempio:

Devo comprare da Tizio un immobile, ad un esame superficiale della sua persona pare non proprio "capace". Mi faccio dare una copia della sua carta d'identità, guardo dove è nato; chiedo all'ufficiale di stato civile del comune di nascita un estratto, che viene rilasciato senza alcuna annotazione di interdizione o apertura di tutela.

Compro l'immobile da Tizio. Dopo 10 giorni il tutore di allora mi dice che ho comprato da un soggetto oggi capace, ma che in realtà non lo era quando ha comprato l'immobile in quanto era interdetto. Dunque in realtà non aveva acquistato il bene che mi ha venduto.

Ovviamente l'unico ufficio pubblico che poteva certificare che al momento dell'acquisto del bene Tizio fosse incapace di agire è l'ufficiale dello stato civile, che dovrà risarcire il danno, chiamando in giudizio l'avvocatura dello Stato in coerenza alle indicazioni ministeriali del Massimario.

La storia dell'interdizione o della curatela o dell'amministrazione di sostegno è rilevante quanto la presenza o assenza delle annotazioni al momento del rilascio. Non c'è nessuna ragione giuridicamente sostenibile per omettere un'annotazione relativa alla capacità di agire della persona.

Il fatto che in un dato periodo, oggi magari superato, la persona fosse incapace di agire, determina che tutto ciò che ha compiuto in quel periodo, se non supportato da un tutore/curatore/amministratore di sostegno è privo di effetti: ciò che ha comprato non lo ha comprato, ciò che ha venduto non lo ha venduto, ciò che ha donato ecc.

Noi siamo certi che le annotazioni, relative alla capacità di agire, vadano apposte tutte: prima si mette l'apertura della tutela, poi la sua chiusura, con le relative date, con buona pace delle indicazioni errate del Massimario.

8.3. Estratti e certificati di stato civile

Abbiamo più volte richiamato il principio dell'art. 450 del codice civile per il quale l'ufficiale dello stato civile rispetto alla pubblicità dei registri può fare solo tre cose:

- *emettere estratti per copia integrale o per riassunto;*
- *emettere certificati*
- *svolgere indagini preventive all'emissione degli estratti e dei certificati.*

Solo l'ufficiale dello stato civile può compiere queste operazioni, nessun altro soggetto ha titolo ad eseguirle, e se le esegue senza l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile compie un abuso che può anche sostanziarsi in un reato .

Ugualmente può configurarsi un reato se l'ufficiale dello stato civile non ha provveduto a porre in essere tutte le misure idonee al fine di evitare che ci siano illegittime intrusioni nei suoi atti.

Rimandare alla legge le modalità di rilascio, a parte il contenuto dei certificati che vedremo più avanti, vuole soprattutto dire che certificati ed estratti si rilasciano a chiunque li richieda salvo che non esistono limitazioni sui soggetti o cause ostative sul contenuto, previste dalla legge.

Chiaramente chi li richiede, specie se non è l'interessato, cioè uno dei soggetti dell'atto, non potrà rimanere nell'anonimato, dunque dovrà proporre un'istanza in cui si qualifica, fornendo tutti i dati utili ad identificarlo, allegando anche una copia di un documento di identità.

8.3.1. Essi devono altresì compiere negli atti affidati alla loro custodia le indagini domandate dai privati

Il terzo comma dell'art. 450 del codice civile pone l'attenzione su altri due aspetti fondamentali:

- ***le ricerche nei registri vanno svolte solo dall'ufficiale dello stato civile***

Già nel 1942 nel codice civile era disposto che ci fosse una "custodia" da parte del Sindaco e dei suoi delegati di quei registri. Aver individuato oggi, con il codice della privacy, la necessità di prevedere delle misure minime e delle misure idonee ad evitare illecite intrusioni nelle banche dati, non vuol dire altro che la prima misura da adottare sia quella di evitare che qualcuno si intrometta nei registri, di carta e, per chi li ha, informatici.

- ***C'è l'obbligo di svolgere le ricerche domandate dai privati, ma a dette ricerche si può rispondere solo con estratti e certificati. Non esistono elenchi di atti o persone rilasciati dall'ufficiale di stato civile.***

Per conciliare la pubblicità dei registri con la necessaria riservatezza del loro contenuto il codice civile ha previsto questa operazione della ricerca/indagine, preordinata al rilascio di eventuali certificati ed estratti, che andrà eseguita esclusivamente dall'ufficiale dello stato civile.

Nessuna norma ammette che nei registri civili ci possa essere un accesso diretto da parte di soggetti che non siano ufficiali di stato civile.

8.3.2. Estratti e certificati desunti esclusivamente (per ora) dai registri in custodia all'ufficiale di stato civile

E' certo che l'ufficiale dello stato civile quando emette un certificato o un estratto non possa che trarre le notizie che vi inserisce dai registri che ha presso il suo ufficio. La pubblicità infatti è dei "registri" e non delle "notizie" che ha in deposito o presso i suoi archivi.

Sembra la solita differenziazione di "lana caprina", anche perché con la riforma dell'ordinamento dello stato civile del 2000 è stato introdotto un comma apparentemente problematico.

DPR 3/11/2000 n. 396, art. 108, secondo comma:

*I certificati di stato civile devono contenere le generalità come per legge delle persone a cui i singoli eventi si riferiscono e gli estremi dei relativi atti. I dati suddetti possono essere desunti **anche dagli atti anagrafici**.*

La formulazione non è delle più felici ed inoltre la sua collocazione è troppo lontana dall'art. 10 della stessa norma che rappresenta l'unica vera novità della riforma del 2000, peraltro ancora inattuata: l'introduzione dell'atto informatico di stato civile, che è cosa diversa dalla redazione dell'atto con sistemi informatici.

Si tratta sostanzialmente di dematerializzare i registri, trasformando gli atti in un file che sarà depositato non solo nel comune di evento/registrazione, ma anche nel comune di residenza e, più in generale, quando funzionerà, su ANPR. In questo modo ciascuno di noi avrà tutti i file degli atti di stato civile presso il comune di residenza.

Una persona che vive a Milano si è sposata a Palermo, se vuole un estratto di matrimonio deve rivolgersi allo stato civile di Palermo; a regime, se e quando ci saremo, a Milano la stessa persona, quando si iscrive in anagrafe, avrà la disponibilità di tutti gli atti informatici di stato civile a lui riferiti.

Nel frattempo quali sono le modalità di applicazione della norma ?

- *Se la persona chiede un certificato o un estratto di stato civile e abbiamo il relativo atto nei nostri registri, emettiamo il certificato o l'estratto facendo riferimento a detto atto.*
- *Se non abbiamo l'atto, ma solo la registrazione anagrafica della notizia (il matrimonio a Palermo di cui all'esempio sopra), rilasceremo un'attestazione anagrafica di matrimonio a norma*

dell'art. 33 secondo comma del Regolamento anagrafico, sottoscritta come ufficiale d'anagrafe d'ordine del sindaco e non come ufficiale di stato civile (dove il dipendente abbia entrambe le qualifiche, altrimenti lo si manderà dal collega...).

- *Se infine ci viene richiesto un estratto e non abbiamo l'atto nei nostri registri dovremo non rilasciare nulla, perché lo stesso articolo 108, che fa riferimento all'anagrafe, parla di certificati e non di estratti.*

8.3.3. Il contenuto dei certificati di stato civile

Il secondo comma dell'art. 108 del nuovo regolamento dello stato civile, che abbiamo analizzato al precedente paragrafo, riporta anche le indicazioni normative sul contenuto dei certificati, che devono contenere solo la “notizia” dell'evento e le generalità della persona e gli estremi dell'atto.

Nei certificati non vanno riportate le annotazioni salvo quelle per cui l'atto risulta modificato o corretto, in questo caso vengono riportati gli estremi dell'atto stesso con la modifica o correzione.

Il certificato dell'atto di nascita di Tizio, nato a Roma; a margine del quale sia stato annotato il nuovo nome: Caio e la correzione del luogo di nascita: Napoli, andrà rilasciato solo con il nome di Caio e il luogo di nascita di Napoli, senza alcuna indicazione delle annotazioni.

8.3.4. Il contenuto degli estratti per riassunto

Abbiamo detto che l'ufficiale dello stato civile rilascia, a chiunque glielo chieda, l'estratto per riassunto e il certificato, salvo che la norma non preveda delle limitazioni (che vedremo più oltre).

Gli elementi indispensabili per definire l'esistenza di un estratto per riassunto sono previsti dalla norma:

- *l'indicazione di estratto per riassunto;*
- *le indicazioni contenute nell'atto;*
- *le indicazioni contenute nelle relative annotazioni;*
- *la sottoscrizione dell'ufficiale dello stato civile;*
- *il bollo dell'ufficio.*

8.3.5. Il rilascio delle copie integrali degli atti di stato civile

Oggi per fare una copia integrale si fa una fotocopia dell'atto e le si appone un timbro di autentica, fino a non tanti anni fa e anche oggi quando non è disponibile una fotocopiatrice, la copia integrale la si realizza trascrivendo tutto l'atto. È chiaro quindi che chi riceve una copia integrale non ha solo alcune indicazioni contenute nell'atto, come per certificati ed estratti, ma ottiene una copia di tutto l'atto. Il DPR 396/2000, all'art. 107, prevede:

Gli estratti degli atti dello stato civile possono essere rilasciati dall'ufficiale dello stato civile per copia integrale soltanto quando ne è fatta espressa richiesta da chi vi ha interesse e il rilascio non è vietato dalla legge.

Chi è il soggetto “*che via ha interesse*” e “*di quale interesse*” si debba parlare, dopo aver ribadito che per “*espressa richiesta*” non si possa che far riferimento ad un’istanza in cui il richiedente si qualifica, fornendo tutti i dati utili ad identificarlo, allegando anche una copia di un documento di identità.

La norma non era stata formulata bene tant’è che in un primo momento per “*interesse*” alcuni commentatori avevano inteso l’interesse semplice e, in questo contesto, sembrava possibile anche rilasciare una copia integrale dell’atto di nascita, previa richiesta scritta, al fine di valutare la compatibilità astrale per un oroscopo dell’innamorato (l’ora e il luogo di nascita sono espressamente indicati solo nella copia integrale). Questa interpretazione era sbagliata.

Prima della riforma del 2000, la copia integrale poteva essere rilasciata solo con il nulla osta della Procura della Repubblica, dunque i presupposti giuridici erano stati poco studiati dagli ufficiali di stato civile, che non facevano altro che obbedire ad un ordine di rilascio. La norma poco chiara e l’interpretazione “fantasiosa” dell’esempio hanno indotto il legislatore a dare un’interpretazione autentica della norma nell’[art. 177 del Codice della privacy](#).

Oggi dunque abbiamo la certezza che le copie integrali degli atti di stato civile a seguito di istanza formale possono essere rilasciati solo al soggetto o soggetti degli atti: il nato e i genitori, gli sposi e i testimoni ecc.; mentre a soggetti terzi devono concorrere:

- *una motivata istanza*
- *un interesse personale e concreto del richiedente a fini di tutela di una situazione giuridicamente rilevante,*

Non sarà sfuggito che, a parte la notifica ai controinteressati, siamo in una disciplina molto simile al diritto di accesso e, per valutare la motivazione sarà necessario fare le stesse operazioni logiche che abbiamo già descritto.

In realtà la norma prevede anche che, come per la normativa archivistica, gli atti di stato civile siano completamente pubblici senza limiti, “*decorsi settanta anni dalla formazione dell’atto*”. Il problema è che un atto di stato civile non si chiude mai. Lo stesso atto di nascita avrà una annotazione di morte, ma potrebbe avere anche un’annotazione successiva se dopo la morte verrà, ad esempio, corretto il cognome ... Quindi quando cominciano a decorrere questi settanta anni?

È escluso che decorrano dalla data di formazione dell’atto, abbiamo visto infatti che un atto può avere un’annotazione anche dopo molti anni, anche dopo la morte dell’interessato. Tant’è che quasi tutti i comuni hanno ancora tutti gli atti di stato civile a portata di mano, in quanto, con una certa frequenza, rilasciano certificati anche di atti formati nel XIX secolo; non è infrequente procedere a correzioni di atti di molti anni fa.

Si pensi solo a questo esempio.

Siete nati nel 1967, se qualcuno si presenta al vostro comune di nascita e chiede la copia integrale del vostro atto di nascita, l'ufficiale dello stato civile chiederà istanza scritta, motivazione, interesse giuridicamente rilevante ecc.

Il Presidente della Repubblica è nato a Palermo nel 1941, se questa norma non fosse un errore, chiunque potrebbe presentarsi al comune di Palermo e chiedere allo stato civile copia del suo atto di nascita, senza alcuna limitazione, perché ha più di settanta anni.

È evidente che si tratta di una norma incostituzionale perché vi rende più importanti e tutelati del Presidente della Repubblica; il primo giudice che se ne accorge promuovere il giudizio della Corte Costituzionale.

8.4. Cause ostative al rilascio di certificazione anagrafica e di stato civile

Tra il paragrafo riservato allo stato civile e quello riservato all'anagrafe inseriamo un paragrafo che analizza tutte le limitazioni, previste dalla legge, al rilascio dei certificati di stato civile ed anagrafici. A parte qualche norma speciale riservata solo ad uno dei due uffici si tratta quasi sempre di norme ambivalenti o comunque applicabili in via analogica.

È solo il caso di rilevare, come abbiamo ampiamente detto per lo stato civile e come ribadiremo per l'anagrafe, che le cause ostative trovano fondamento solo nella legge e non nella volontà dei soggetti né tantomeno nei regolamenti comunali. Questa è una materia che il Sindaco gestisce come ufficiale di governo e non può regolamentare come capo dell'amministrazione locale.

8.4.1. Paternità e maternità o loro assenza

La legge n. [1064/1955](#) e il [DPR 432/1957](#) disciplinano in modo compiuto questo problema, vediamo i punti salienti.

L'indicazione della paternità e della maternità va omessa negli estratti per riassunto e nei certificati relativi agli atti di nascita, di matrimonio, di cittadinanza, negli atti attestanti lo stato di famiglia, nei certificati anagrafici e nelle pubblicazioni di matrimonio esposte al pubblico e in tutti i documenti di riconoscimento. Per l'esercizio di doveri o di diritti derivanti dallo stato di legittimità o di filiazione è consentito, a richiesta dell'amministrazione o dell'interessato, il rilascio degli estratti per riassunto degli atti dello stato civile con l'indicazione della paternità e della maternità.

8.4.2. Adozione

Si faccia attenzione: le limitazioni sono riservate esclusivamente all'adozione "legittimante" e non anche a quella speciale o a quella del maggiorenne, per le quali invece c'è l'obbligo di annotazione dell'adozione stessa.

La [L. 184/1983, n. 184, all'art. 28](#), come modificato nel 2001, prevede che il minore adottato, tramite i suoi nuovi genitori, venga informato dell'adozione, mentre dispone che qualunque attestazione di stato civile riferita all'adottato deve essere rilasciata con la sola indicazione del nuovo cognome e con l'esclusione di qualsiasi riferimento alla paternità e alla maternità del minore, salvo che non ci sia uno scambio di informazioni tra ufficiali di stato civile al fine di verificare cause ostative di consanguineità al

matrimonio. È infatti evidente che la consanguineità c'è tra la famiglia biologica dell'adottante e non solo con quella giuridica.

Come si fa a trasmettere ad un collega di un altro ufficio di stato civile la copia integrale dell'atto di nascita di un adottato al fine delle pubblicazioni di matrimonio?

Un “vecchio” ufficiale di stato civile ha insegnato ai suoi “successori” una prassi, non contenuta in alcuna norma, che ci pare efficacissima. Non si invia per fax o PEC (almeno se si usano PEC e fax comuni ad altri), ma la si spedisce chiudendola in una busta sigillata, con scritto a caratteri ben leggibili: ***“documenti riservati esclusivamente all'ufficiale dello stato civile”***. La busta sarà spillata ad una nota con scritto sinteticamente, ma chiaramente: ***la busta allegata alla presente nota deve essere consegnata sigillata all'ufficiale dello stato civile. Il numero di protocollo può essere posto sulla presente nota.*** La nota e la busta sigillata saranno chiuse in un'altra busta destinata al comune ...

È solo il caso di precisare che la qualità di figlio acquisita con l'adozione ha efficacia retroattiva alla nascita dell'adottato e lo pone sullo stesso piano degli altri eventuali figli dei coniugi adottanti. Infatti la funzione di questa adozione, almeno in via principale, non è quella di dare un figlio a chi non lo può avere, ma quella di dare una coppia genitoriale a chi non ce l'ha o perlomeno a chi non ce l'ha “funzionante”. Se dunque l'interesse è quello del minore, come soggetto debole, il legislatore ha pensato che la sua nuova condizione debba essere “forte” e senza limiti.

8.4.3. Rilascio a terzi di copie integrali da cui risulti l'adozione

L'ufficiale di stato civile, l'ufficiale di anagrafe e qualsiasi altro ente pubblico o privato, autorità o pubblico ufficio debbono rifiutarsi di fornire notizie, informazioni, certificazioni, estratti o copie dai quali possa comunque risultare il rapporto di adozione, salvo autorizzazione espressa dell'autorità giudiziaria.

Le informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici possono essere fornite ai genitori adottivi, quali esercenti la potestà dei genitori, su autorizzazione del tribunale per i minorenni, solo se sussistono gravi e comprovati motivi.

L'adottato, raggiunta l'età di venticinque anni, può accedere a informazioni che riguardano la sua origine e l'identità dei propri genitori biologici. Può farlo anche raggiunta la maggiore età, se sussistono gravi e comprovati motivi attinenti alla sua salute psico-fisica.

L'istanza deve essere presentata al tribunale per i minorenni del luogo di residenza; l'autorizzazione non è richiesta per l'adottato maggiore di età quando i genitori adottivi sono deceduti o divenuti irreperibili.

8.4.4. Le migrazioni anagrafiche dell'adottato con adozione “legittimante”

Il dato dell'avvenuta adozione non “legittimante” non ha alcuna rilevanza anagrafica, salvo le modifiche delle generalità. Invece l'adozione “legittimante” pone dei problemi prima nella gestione del dato nelle variazioni, poi nelle eventuali certificazioni.

Ci sono state delle circolari che hanno affrontato il problema, ma in parte appaiono superate. Partendo dal presupposto che l'adottato diventa figlio legittimo dalla nascita, anche se l'adozione è avvenuta in età avanzata (comunque minore), utilizzando norme e buon senso, le istruzioni per l'uso che possono darsi sono le seguenti:

- ***Non deve rimanere traccia del minore con le generalità e i genitori precedenti***

A tal fine il comune di attuale residenza del minore provvederà a ricompilare l'AP5, lasciando inalterati tutti i dati salvo il cognome, la paternità e maternità e l'indirizzo/indirizzi. Il vecchio AP5 sarà secretato in un archivio riservato. Dell'operazione andrà data notizia alle anagrafi precedenti che, compiuta operazione analoga secreteranno a loro volta gli atti.

- ***Non deve rimanere traccia della presenza del minore in famiglie anagrafiche precedenti a quella attuale al momento dell'inserimento in quella legittima.***

A tal fine il comune di attuale residenza dell'adottato ricompila gli AP6 del minore, precedenti all'adozione che provvederà a secretare in un archivio riservato, darà notizia del fatto alle anagrafi di precedente iscrizione affinché le stesse procedano allo stesso adempimento. È appena il caso di dire che detta operazione va eseguita sia sul cartaceo che sugli archivi informatici.

- ***La eventuale pratica di emigrazione non deve dare traccia dell'adozione.***

Se la migrazione dal comune di precedente iscrizione a quello dei nuovi genitori avviene prima dell'adozione, anche nel periodo di affidamento preadottivo, gli unici adempimenti sono quelli di cui ai punti precedenti.

Se invece la migrazione anagrafica avviene immediatamente dopo la pronuncia dell'adozione bisogna utilizzare delle cautele perché il minore avrà delle generalità che non sono più quelle che ci sono in anagrafe. Nel senso che i nuovi genitori andranno dall'ufficiale d'anagrafe a chiedere l'iscrizione anagrafica nel loro stato di famiglia di un bambino che non ha il nome reale, ma quello precedente all'adozione.

Una vecchia circolare prevedeva un meccanismo per cui il Tribunale dei minori si faceva mandare un APR4 di cancellazione senza destinazione (per altri motivi) dal comune di cancellazione; dal comune di iscrizione se ne faceva mandare un altro di iscrizione, senza provenienza, per altri motivi. Oggi non risulta che i Tribunali dei minori abbiano queste cautele; questo però non impedisce agli ufficiali d'anagrafe di rapportarsi fra di loro per raggiungere lo stesso fine. Queste cautele servivano per secretare tutte le notizie da cui poteva emergere l'adozione. Anche dopo diversi anni, avendo secretato tutti gli atti, nessuno avrebbe potuto, magari per errore, contravvenire alle norme illustrate nei paragrafi precedenti

8.4.5. Le sentenze che autorizzano i cambi di sesso

Con la [L. 164/1982](#), è stato introdotto nel nostro ordinamento il principio per cui a seguito di apposita sentenza ogni soggetto può procedere ai trattamenti sanitari per la modifica del suo genere. Prima di questa norma, il medico che procedeva ai trattamenti sanitari e chirurgici per effettuare il cambio di sesso incorreva nella fattispecie penale dell'alterazione di stato.

La sentenza che dispone il cambio va annotata a margine dell'atto di nascita e provoca lo scioglimento del matrimonio, salvo che non disponga diversamente, differendo gli effetti sul matrimonio dopo la regolamentazione degli effetti sui figli, sui patrimoni comuni e sugli assegni alimentari e sulla eventuale trasformazione del matrimonio in unione civile.

La sentenza può disporre anche sulle generalità, ma non ha efficacia retroattiva.

Al legislatore del 1982 non è sfuggita la particolare riservatezza della notizia del cambio di sesso annotata tant'è che è previsto che (art.4):

[...] le attestazioni di stato civile riferite a persona della quale sia stata giudizialmente rettificata l'attribuzione di sesso sono rilasciate con la sola indicazione del nuovo sesso e nome. [...]

Noi siamo tra coloro che danno a questa norma un valore letterale, per cui neppure l'interessato che ha cambiato sesso potrà avere una copia integrale del suo atto di nascita in cui sia annotata la sentenza; perché lì ci sono le sue generalità originarie. Se ha necessità di far risultare il cambio di sesso non potrà utilizzare lo stato civile, ma dovrà fare copia della sentenza.

8.4.6. La gestione anagrafica del cambio di sesso e il rilascio dei certificati e attestazioni anagrafiche

La gestione anagrafica del cambio di sesso è meno complessa di quella dell'adozione, perché la sentenza che autorizza il cambio non ha effetto retroattivo, ma svolge i suoi effetti solo dal momento della sua pronuncia. In anagrafe il comune di iscrizione anagrafica dovrà effettuare la variazione su notizia dell'ufficiale di stato civile, ma non deve eliminare la vecchia posizione, proprio perché la sentenza non fa retroagire il cambio di sesso, facendo salvi i rapporti giuridici sorti prima del cambio.

Operativamente l'ufficiale d'anagrafe ha due possibilità, sostanzialmente uguali nel risultato.

- *Compilare un APR4 di cancellazione per altri motivi, con decorrenza dalla data della sentenza, mettendo gli estremi della sentenza e della sua annotazione come completamento degli "altri motivi di cancellazione"; chiaramente non si mette alcun riferimento al fatto che c'è stato un cambio di sesso. Contestualmente verrà compilato un APR4 di iscrizione per altri motivi con le nuove generalità.*
- *Procedere ad una variazione anagrafica, annotando ben chiaro sull'AP5 e sull'AP6 sia cartaceo che informatico che va fatta particolare attenzione al rilascio della certificazione anagrafica storica.*

8.4.7. Disciplina del cambiamento delle generalità per la protezione di coloro che collaborano con la giustizia

Il D.Lgs. 119/1993 disciplina un caso molto particolare di cause ostative al rilascio di certificati anagrafici e /o di stato civile. La norma prevede una autorità che gestisce questi programmi di protezione a cui vengono affidati i testimoni di giustizia e i pentiti con le relative famiglie, il Ministero di Grazia e Giustizia e quello dell'Interno congiuntamente hanno la responsabilità di gestire questa authority.

Gli atti e i procedimenti non hanno un contenuto tipico: si va dal rilascio di una carta d'identità con generalità nuove ad un vero e proprio decreto che crea una identità nuova, con relativi atti, registri e trascrizioni che ne comprovino l'esistenza. Chiaramente la segretezza è massima e i pubblici ufficiali competenti sono tenuti a dare immediata comunicazione al servizio centrale di protezione delle eventuali richieste, presentate da soggetti diversi dall'autorità; si pensi che è previsto che i pubblici ufficiali, i pubblici impiegati e gli incaricati di un pubblico servizio hanno l'obbligo di astenersi dal deporre sulle precedenti generalità della persona per la quale è disposto il cambiamento delle generalità.

8.4.8. Il divieto di attestare la professione e il titolo di studio

Vedremo nel prossimo paragrafo che l'ufficiale d'anagrafe può attestare tutto ciò che ha un riscontro documentale nei suoi atti. Questa sua prerogativa ha un limite generico: l'ordine pubblico e due qualità personali espresse: la professione e il titolo di studio.

Quindi dette qualità, se presenti negli AP5 o negli AP6 o in generale negli atti anagrafici, non possono essere "attestati"; qui però la limitazione non sembra essere la riservatezza, ma il fatto che questi dati non sono mai verificati documentalmente, vengono semplicemente dichiarati dagli interessati ed hanno una finalità esclusivamente statistica.

Pur vigendo questo obbligo di "non certificare" non sussiste alcun divieto di accedere a copia dei documenti che riportino il dato della professione e/o del titolo di studio.

Con una certa frequenza vengono richieste copie della scheda anagrafica individuale AP5 o di quella di famiglia AP6 per dimostrare che l'interessato o un suo congiunto praticasse una determinata attività.

Dette richieste servono ai fini pensionistici. I soggetti che devono "ricongiungere" periodi previdenziali non versati, devono provare di aver svolto una determinata attività per un determinato periodo per cui chiedono di accedere a tutti i documenti da cui possa emergere la professione.

Si registrano con questa finalità richieste di accesso, a norma della legge 241/1990, alle risultanze dei censimenti o alle schede anagrafiche. Non ci pare che possa configurarsi un divieto di accesso alla notizia, perché accedere ad un documento non vuol dire richiedere un certificato; però una domanda sorge spontanea: **come possono gli enti previdenziali ritenere detti documenti statistici privi di ogni verifica, come sufficienti per recuperare i periodi contributivi?**

8.4.9. Certificati e attestazioni anagrafiche. Rilascio di elenchi desunti dall'anagrafe e interconnessioni

A differenza di quanto succede per lo stato civile, non c'è alcuna norma che fissi in maniera così precisa le modalità per “*ottenere informazioni*”, dall'anagrafe. Questo fatto determina che per l'anagrafe, al di fuori della certificazione, **valgono le norme generali del diritto di accesso**.

Abbiamo dimostrato che tra certificazione e accesso ci sono ampie differenze concettuali e normative, non sussistendo un generale divieto di ricevere copie o di visura diretta degli atti (*c'è però un divieto di accesso agli uffici, che vedremo dopo*), l'accesso, con tutte le cautele dovute, può essere esercitato anche nei confronti degli atti anagrafici.

Abbiamo già visto che chiunque può richiedere il certificato di residenza o di stato di famiglia di chiunque sia iscritto in anagrafe. Chiaramente, anche in questo caso, è obbligatorio che il richiedente, specie se fa richiesta di un certificato che non lo riguarda, si qualifichi e alleggi una copia di un documento di identità.

Non deve però motivare la richiesta. L'eventuale finalità del certificato andrà esplicitata solo ai fini fiscali; ma, per assurdo, chi non esplicita nessun uso particolare del certificato basta che paghi il bollo e non deve rendere conto di nulla se non della propria identità.

Il limite di queste richieste non è rimesso né alla potestà regolamentare del comune né alla volontà del soggetto della certificazione, nel senso che nessuno può impedire che l'ufficiale d'anagrafe rilasci il proprio certificato di residenza o di stato di famiglia a chicchessia; l'unica limitazione è nella legge, cioè nei casi esposti nel paragrafo precedente che possono adattarsi alla certificazione anagrafica.

8.4.10. Il contenuto dei certificati o delle attestazioni anagrafiche: ogni posizione desumibile dagli atti anagrafici

Nella versione precedente all'avvento dell'ANPR, l'art. 33, secondo comma, del Regolamento Anagrafico ([D.P.R. 223/1989](#)) prevedeva:

Ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici, ad eccezione delle posizioni previste dal comma 2, dell'articolo 35, può essere attestata o certificata, qualora non vi ostino gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, dall'ufficiale di anagrafe d'ordine del sindaco.

Con la riforma del 2015, questo comma è sparito; ma ricordiamo che il Regolamento Anagrafico “vecchio” manterrà la sua efficacia come dispone il [D.P.R. 126/2015](#) “*Regolamento recante adeguamento del regolamento anagrafico della popolazione residente, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, alla disciplina istitutiva dell'anagrafe nazionale della popolazione residente*”:

Art. 3 - Disposizioni transitorie e finali

[...] 2. *Fino al subentro dell'anagrafe nazionale della popolazione residente, il comune non transitato procede a tutti gli adempimenti anagrafici con l'osservanza delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, previgenti*

alla data di entrata in vigore del presente decreto. Le medesime disposizioni continuano, altresì, ad applicarsi agli adempimenti anagrafici che interessano congiuntamente un comune transitato ed un comune non transitato. [...]

Quindi i comuni che ancora non operano in ANPR, e sono la quasi totalità, applicheranno ancora questa parte del regolamento, per gli altri invece questa parte non vale.

A parte ogni valutazione su cosa debba intendersi per attestazione e quale sia la differenza con la certificazione, di cui abbiamo già detto prima, e su chi debba intendersi ufficiale d'anagrafe d'ordine del sindaco, che pare essere semplicemente un rafforzativo della delega, questo secondo comma poneva alcuni problemi:

- ***Vale il “chiunque” del primo comma o ci sono dei limiti alla potestà di richiedere certificati a norma del comma 2?***

La natura atipica del certificato desunto dagli atti anagrafici impone una valutazione caso per caso, ma non ci sono evidenze normative che facciano pensare che il chiunque del primo comma possa subire delle limitazioni che non siano quelle di legge.

Qualche tempo fa ci fu una particolare attenzione sul cosiddetto ***certificato di emigrazione***, cioè quel particolare certificato di residenza, negativo, con l'indicazione del comune di emigrazione. Qualcuno tentò di dire che il luogo di emigrazione, che pure è annotato sugli atti anagrafici, non potesse essere certificato se il richiedente non fosse un legale, un notaio o comunque qualcuno che svolgesse almeno una funzione pubblica. A nostro avviso si tratta di una limitazione non prevista dalla norma e non si vede perché all'avvocato che deve riscuotere la parcella si possa dare l'indirizzo, mentre all'imbianchino che deve inviare la fattura no; ci pare una limitazione senza senso e soprattutto, ripetiamo, priva di riferimenti normativi.

- ***Cosa significa ogni altra posizione desumibile dagli atti anagrafici?***

La formulazione della norma è tale per cui il certificato non è desumibile solo dalle schede anagrafiche, cartacee o informatiche, ma anche da tutti gli atti, come ad esempio i verbali degli accertamenti di Polizia Municipale, gli APR4 e le note allegate ecc.

È solo il caso di dire che agli atti dell'anagrafe è necessario mettere solo documenti che abbiano un qualche riscontro, sarebbe molto imbarazzante dover certificare l'esistenza di posizioni, pur comprovate da documenti, ma con i documenti stessi privi di ogni requisito giuridico.

- ***La causa ostativa delle gravi o particolari esigenze di pubblico interesse, quando opera?***

Chi ha scritto questa norma è stato particolarmente attento ad abbassare i limiti di certificabilità delle posizioni desunte dagli atti, per cui, mentre nel primo comma per lo stato di famiglia e di residenza debbono esserci ***motivazioni ostative di legge***, per il secondo comma “bastano” ***esigenze di pubblico interesse*** quali ad esempio quelle riportate in caso di cambio di sesso (vedi paragrafo 8.4.6).

Anche in questo caso un esempio potrebbe dare delle indicazioni operative. *La cronaca locale e alcuni accertamenti della PM hanno evidenziato che una donna e i suoi bambini subivano violenze dal marito. La donna emigra in altro comune coi figli. Il marito, con una bella istanza predisposta dal suo avvocato si presenta in anagrafe per avere un certificato desunto dagli atti anagrafici da cui risulti il comune di emigrazione. Nessuna norma lo vieta, quindi è possibile. Il certificato non andrà rilasciato invocando non la mancanza di una norma, ma **un chiaro motivo di pubblico interesse**.*

8.4.11. Il rilascio degli elenchi anagrafici

L'art. 34, del Regolamento Anagrafico ([DPR 223/1989](#) – versione per comuni non ANPR) prevede:

Alle amministrazioni pubbliche che ne facciano motivata richiesta, per esclusivo uso di pubblica utilità, l'ufficiale di anagrafe rilascia, anche periodicamente, elenchi degli iscritti nella anagrafe della popolazione residente.

Va fatta un po' di esegesi terminologica:

- **amministrazioni pubbliche.**

Chi richiede l'elenco deve essere una pubblica amministrazione, anche se il termine oggi ha una connotazione diversa da quella che aveva nel 1989, a grandi linee si può dire che amministrazione pubblica è tutto ciò che è contemplato nel [D.lgs. 30/03/2001, n. 165](#):

- **motivata richiesta per un uso di pubblica utilità.**

È abbastanza complicato provare ad individuare una PA che non opera per fini di pubblica utilità, probabilmente la norma vuole semplicemente imporre che le istanze per avere detti elenchi siano “espressamente motivate”

- **periodicamente.**

Vuol dire che l'obbligo sorge anche se la richiesta non si risolve in un solo elenco, ma viene ripetuta nel tempo con periodicità

- **elenchi degli iscritti.**

Un elenco è sostanzialmente un insieme di righe con determinate informazioni, uguali per ciascuna riga ed ogni riga è riferita ad un iscritto. Molto spesso viene equivocato l'elenco di tutti gli iscritti con l'intera anagrafe, che chiaramente non può essere duplicata. L'anagrafe è l'insieme di tutte le posizioni riferite a ciascun iscritto, se la PA richiedente vuole solo nome cognome e indirizzo, non sta duplicando l'anagrafe, ma semplicemente richiedendo un elenco. Chi ha dei dubbi provi a pensare, per ciascun iscritto, quali sono le notizie registrate.

8.4.12. Comunicazione istituzionale e richiesta di elenchi

La schematicità e chiarezza del paragrafo precedente però non risolve il conflitto quotidiano tra gli amministratori comunali, sempre alla ricerca del consenso che vogliono far sapere al mondo quante cose belle stanno realizzando, e gli ufficiali d'anagrafe che molto più prosaicamente si ergono a difensori del diritto dei cittadini di non essere importunati. Questi amministratori non trovano nulla di meglio che chiedere al povero ufficiale d'anagrafe l'elenco di cittadini col target giusto per comunicare le varie iniziative.

L'elenco dei nati di tre anni fa per le iscrizioni alla scuola materna, l'elenco della classe del 1968 per fare la cena a cui il Sindaco regalerà ai cinquantenni un presente, gli sposi di cinquanta anni fa per fare la celebrazione pubblica delle nozze d'oro ecc. Le singole iniziative, a cui non si nega mai un contributo o il patrocinio, sono promosse molto spesso dalle più disparate associazioni e gruppi: l'AVIS, il CAI, l'ANA, le scuole materne parificate, le parrocchie, le polisportive, i centri culturali ecc.

Il problema doveva essere talmente ampio che il legislatore nel codice della privacy, al primo comma dell'art. 177 ha dovuto dire:

Il comune può utilizzare gli elenchi di cui all'articolo 34, [...], per esclusivo uso di pubblica utilità anche in caso di applicazione della disciplina in materia di comunicazione istituzionale.

Basta leggere il già citato art. 1 della [legge 150/2000](#), per capire che il limite posto è un "non limite", salvo che gli elenchi anagrafici per la comunicazione istituzionale possono essere utilizzati solo dal comune e non anche dalle altre amministrazioni. Senza neppure forzare troppo l'interpretazione della norma ci pare che tutti gli esempi fatti rientrino in qualche modo nella comunicazione istituzionale, basta che le iniziative abbiano una qualche copertura del comune (*patrocini, contributi, organizzazione ecc.*)

8.4.13. Il divieto d'accesso all'ufficio e le interconnessioni

Negli uffici dell'anagrafe possono entrare solo i dipendenti che siano lì distaccati e gli appartenenti alle forze dell'ordine che siano stati autorizzati ad accedere direttamente agli atti.

Tutti gli altri soggetti se vogliono avere accesso agli atti lo possono fare esclusivamente con la mediazione dell'ufficiale d'anagrafe che ammetterà all'accesso in copia dei documenti o, molto più complicata da configurare, la visura diretta degli atti. In realtà tutte queste cautele paiono superate perché dal 1998 in poi (con le cosiddette leggi Bassanini) è stato introdotto il principio dell'interconnessione con le anagrafi; per cui da una parte è vietato far entrare materialmente soggetti estranei, poi in via informatica è possibile ammettere che soggetti terzi, anche "gestori di pubblici servizi", concetto molto più ampio di "pubbliche amministrazioni", abbiano accesso agli archivi.

L'unico limite è che per l'accesso diretto ai propri archivi le anagrafi rilasceranno all'amministrazione procedente apposita autorizzazione in cui vengono indicati i limiti e le condizioni di accesso volti ad assicurare la riservatezza dei dati personali ai sensi della normativa vigente (misure di sicurezza, password, profili di autenticazione ecc.).

8.4.14. La copia delle liste elettorali

Chi è arrivato a leggere fino a questo ultimo paragrafo avrà capito che questo è un testo rivolto solo a specialisti. Se all'interno del comune andrete a chiedere a qualsiasi collega quale differenza passi fra un elenco anagrafico ed una lista elettorale probabilmente avrete le risposte più fantasiose.

Questo equivoco di fondo, dei soggetti “estranei” al lavoro dei demografici e la possibilità di accedere in via informatica alle banche dati da parte di soggetti terzi, ha creato dei grossi danni. Il più grave del quale, il caso Laziomatica, ha prodotto, oltre ad un processo penale a carico di un ministro, un pronunciamento molto complesso e interessante del Garante della Privacy. Non ce ne vogliamo i protagonisti della vicenda se usiamo la loro disavventura, un po' modificata, come esempio per capire meglio i termini del problema.

Una norma di diritto elettorale dispone che se per il procedimento di predisposizione delle liste elettorali avviene un falso, sia per l'autenticità delle firme di presentazione delle candidature, sia per la firma stessa, non sussiste il rischio della galera per il politico furbetto (se invece lo stesso falso lo fa un funzionario pubblico rimane il reato e la pena).

Facendo leva su questa depenalizzazione ad un gruppo di “mariuoli” è venuto in mente di prendere dei dati dall'anagrafe comunale che gestivano come ditta informatica, ed utilizzarla per creare una lista di sottoscrittori falsa.

La sfortuna ha voluto che un giudice del tribunale che controllava le firme si è trovato nella lista, che non aveva firmato. Gli atti furono inviati in Procura che contestò il reato di illecito uso di dati personali.

I mariuoli pensavano che avrebbero scampato il processo invocando la depenalizzazione che funziona per i “reati elettorali”, ma non funziona per i reati “della privacy” ...

Quindi oggi è evidente che usare gli stessi dati, qualora provengano dall'anagrafe invece che dall'elettorale, è diverso.

Se viene richiesto un elenco delle persone maggiorenni iscritte in anagrafe o copia delle liste elettorali, pur avendo quasi sicuramente gli stessi nomi e cognomi, si hanno due regolamentazioni diverse. Per gli elenchi anagrafici ne abbiamo parlato nei due paragrafi precedenti delle liste elettorali ne parliamo ora.

Prima della modifica normativa del codice della privacy la normativa elettorale prevedeva la possibilità della messa in vendita delle liste elettorali. Molte tipografie, in occasione delle elezioni, stampavano elenchi o etichette da vendere a tutti i candidati che volevano fare una campagna elettorale mirata.

L'[art. 51 del D.P.R. 223/1967](#) è stato modificato dall'[art. 177](#) del codice della privacy ed ora prevede:

Gli atti relativi alla revisione semestrale delle liste elettorali sono sempre ostensibili a chiunque. [...]

Le liste elettorali possono essere rilasciate in copia per finalità di applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo, di studio, di ricerca statistica, scien-

tifica o storica, o carattere socio-assistenziale o per il perseguimento di un interesse collettivo o diffuso.

Non viene esclusa la pubblicità delle liste elettorali, ma viene disciplinata meglio la possibilità di ottenerne copia e la possibilità di consultazione diretta, che a nostro avviso è sottoposta agli stessi vincoli. Si è quindi passato da un sistema per cui non era richiesta alcuna autorizzazione né valutazione di interessi, tanto da prevedere la possibilità di mettere in vendita questi documenti, ad una situazione coerente con i principi fin qui esposti.

- ***Va fatta un'istanza.***

Lo abbiamo già detto, ma giova ricordare che nessuno che si rapporta con la PA ha diritto a rimanere nell'anonimato, per cui in apposita istanza il richiedente si qualifica, fornendo tutti i dati utili ad identificarlo, allegando anche una copia di un documento di identità come prevede l'[art. 38 del DPR 445/2000](#).

L'istanza scritta serve anche per fare una contemperazione tra gli interessi esplicitati e quelli che la legge vuole tutelare. In altre parole, serve una motivazione per fare l'istanza e, se non si potrà dare esito positivo all'istanza, serve una motivazione per denegare il rilascio della copia o la consultazione.

- ***Va esplicitata una motivazione.***

Perché la richiesta di rilascio della lista elettorale possa essere accolta deve avere come finalità:

- *applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo;*
- *di studio, di ricerca statistica;*
- *ricerca scientifica o storica;*
- *carattere socio-assistenziale;*
- *per il perseguimento di un interesse collettivo o diffuso.*

Si tratta di un ampio ventaglio di possibilità, ma al contempo c'è un ampio ventaglio di richieste che non potranno essere accolte. Si pensi ad esempio a tutte quelle richieste finalizzate a creare delle banche dati per il marketing diretto, cioè la proposta di acquisto indirizzato direttamente al cittadino oppure a tutte quelle richieste per promuovere esercizi commerciali, palestre, servizi sportivi ecc.

Chiaramente non sarà sufficiente la semplice enunciazione di una delle cinque finalità, ma andrà anche dettagliato come nel concreto questa finalità verrà adempiuta. Se la motivazione non c'è o non è definita chiaramente, l'ufficio elettorale può richiedere un'integrazione perché dovrà verificare che la motivazione sia congrua rispetto alle possibilità offerte dalla legge.

Sarà necessario stabilire, magari facendo riferimento al regolamento comunale sull'accesso:

- *il costo di riproduzione della lista cartacea;*

- *il costo di riproduzione della lista informatica e la possibilità dell'invio su supporto elettronico o tramite e-mail;*
- *la possibilità che gli amministratori possano ottenere o meno copia gratuita;*
- *la modalità per ammonire i destinatari degli adempimenti successivi al rilascio.*

8.4.15. Gli obblighi ed adempimenti del cittadino o dell'impresa che ottiene legittimamente dei dati personali dal comune; il riuso dei dati anagrafici

Il caso dell'accesso alle liste elettorali, mette in luce, più di altri, il problema del riuso dei dati, di cui già abbiamo trattato in materia di accesso [CFR paragrafo 5.10]

Il Garante della privacy, con suo provvedimento pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 12 settembre 2005 n. 212 "***Propaganda elettorale: il decalogo del Garante***" ha precisato che tutti i soggetti che si trovano ad avere le liste elettorali per finalità non "istituzionali" dovranno poi dare a tutti gli elettori un'informativa a norma dell'art. 13 del Codice della Privacy.

Il contenuto di questa informativa, con formula semplificata che deve essere inserita anche nelle lettere di propaganda (art. 13, comma 3, del Codice) ha questo contenuto:

I suoi dati personali sono stati desunti dalle liste elettorali del comune di e sono utilizzati da (indicare il titolare del trattamento, cioè il soggetto che ha fatto istanza di rilascio delle liste elettorali) solo a fini di propaganda (o per la selezione dei candidati ; indicare anche se i dati verranno utilizzati per analoghe iniziative o anche da singoli candidati, oltre che da parte degli organi della forza politica), anche con strumenti informatici, e non saranno comunicati a terzi (indicare, se utilizzata, l'eventuale organizzazione esterna che cura l'inoltro).

Lei può in ogni momento accedere ai dati, ottenere di non ricevere più materiale di propaganda, opporsi al trattamento dei dati o chiedere di integrarli, rettificarli, ecc., rivolgendosi a ... "

(indicare le coordinate del predetto titolare del trattamento o di un suo referente, ad esempio del responsabile del trattamento facoltativamente designato).

Questo adempimento dell'informativa non è dovuto:

- *dall'ufficio elettorale comunale e da quello della commissione circondariale, perché eseguono il disposto di una legge, che li obbliga a gestire i dati;*
- *dai partecipanti alla competizione elettorale (candidati, partiti, promotori dei referendum ecc.) nel periodo di indizione dei comizi, a seguito di apposito provvedimento che il Garante della privacy provvede a pubblicare in Gazzetta Ufficiale in occasione di ogni competizione elettorale e che contiene anche tutta una serie di cautele ulteriori.*

Non è chiaramente compito dell'ufficio elettorale verificare che i soggetti avvisino tutti gli elettori, ma sembra opportuno che con la nota di trasmissione di quanto richiesto, che sarà siglata per ricevuta da chi fa istanza, venga ricordato che in assenza di questo adempimento, è configurabile una responsabilità del soggetto che detiene le liste.

Si faccia attenzione perché questa cautela non sembra necessaria quando si rilasciano elenchi anagrafici, per due motivi:

1. *gli elenchi anagrafici non possono essere utilizzati per uso elettorale; il caso Laziomatica nasce proprio da questo uso illegittimo di dati anagrafici con finalità elettorali;*
2. *gli elenchi anagrafici sono rilasciati solo a amministrazioni pubbliche per finalità istituzionali o comunque di pubblica utilità, pertanto la valutazione non spetta al cittadino che sceglierà se ricevere o no la propaganda elettorale, ma al legislatore che prevedrà o meno la possibilità di utilizzare i dati.*

SCADENZARIO

■ *Marzo - aprile 2018*

Demografici



Leva militare - Redazione della lista definitiva di leva

Nel corso del mese di marzo provvedere a formare la lista definitiva di leva, aggiornata con le nuove iscrizioni, cancellazioni e modifiche rese necessarie in seguito ad osservazioni, dichiarazioni e reclami di cui al comma 1 dell'art. 1936 (art. 1936 co. 2 del D.Lgs n. 66/2010).

Cittadini extracomunitari - Comunicazione delle variazioni e cancellazioni
Comunicare alla Questura le variazioni e le cancellazioni dall'A.P.R. avvenute nei quindici giorni precedenti (art. 15 co. 5 el d.P.R. n. 394/1999).

Leva militare - Trasmissione degli elenchi al CeDoc e pubblicazione delle liste all'albo pretorio

Inviare al Centro Documentale (CeDoc) competente:

- l'elenco dei militari in congedo illimitato, anche se negativo, che nel mese precedente hanno trasferito la residenza, curando la trasmissione anche dei relativi estratti matricolari;
- l'elenco dei trasferimenti di residenza degli iscritti (d.P.R. n. 90/2010, art. 1106).

Pubblicare l'elenco dei giovani iscritti nella lista, a cura del Sindaco, nell'albo comunale, mediante affissione per quindici giorni consecutivi.



Stato civile - Comunicazioni mensili relative allo stato civile dei cittadini

Verificare che sia stata curata la trasmissione all'ufficio anagrafe (art. 12 del DPR n. 223/1989) e all'Ufficio centrale del Casellario giudiziale (Circolare Ministero interno n. 62 del 14/12/2004) delle comunicazioni concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile dei cittadini.



Anagrafe - Carte d'identità - Trasmissione del prospetto riepilogativo

Trasmettere alla Prefettura e alla Questura l'elenco ed il prospetto riepilogativo delle carte d'identità rilasciate nel bimestre precedente (art. 289 co. 3 del R.D. n. 635/1940).

Stato civile - Trasmettere all'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse, con cadenza bimetrale, la rilevazione dei rinvenimenti di cadaveri non identificati sul territorio comunale. La trasmissione deve essere effettuata in formata elettronico al seguente indirizzo CommGov.PersoneScomparse.RM@cert.mesaggistica (Circ. Min. Interno n. 83 del 28/01/2010).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero.

Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

Anagrafe - Residenze - Trasmissione delle variazioni di residenza.

Trasmissione al Dipartimento Trasporti Terrestri (D.D.T.) di Roma delle variazioni di residenza dei possessori di patenti di guida e/o di veicoli (qualora non si utilizzi il collegamento telematico) (art. 116 del D.Lgs. n. 285/1992; Artt. 247 e 252, del d.P.R. n. 495/1992).



Anagrafe - Curare la comunicazione con gli altri uffici comunali

Curare la comunicazione delle variazioni anagrafiche del mese precedente rilevanti per l'attività degli altri uffici comunali (elettorale, tributi, sociali, polizia locale, servizi a domanda individuale, ecc.).

Anagrafe - Comunicazioni INPS - Trasmissione delle cancellazioni anagrafiche

Verificare che sia stata curata la trasmissione telematica all'INPS, da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento, delle comunicazioni relative a cancellazioni anagrafiche della popolazione residente per irreperibilità, a decessi e a variazioni di stato civile. In caso di ritardo nella trasmissione, il Responsabile del procedimento, ove ne derivi pregiudizio, risponde a titolo di danno erariale (art. 20 co. 12 del D.L. n. 112/2008).



Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero

Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.



Rilevazioni ISTAT mensili - Rilevazione su decessi e cause di morte avvenuti nel mese precedente (cod. IST 00095)

Termine ultimo per trasmettere alla Prefettura - U.T.G. competente i modelli Istat D.4 e D.4bis debitamente compilati.

Negli invii mensili dovranno essere compresi anche quelli riferiti ai decessi avvenuti nel mese considerato ma registrati durante i primi giorni del mese successivo a quello di morte. Per i modelli D.4 e D.4bis dovranno:

- essere predisposti appositi pacchi (o buste, a seconda della numerosità dell'invio da effettuare), con l'indicazione all'esterno del tipo di modelli contenuti, il mese e l'anno cui si riferiscono i decessi e il comune di provenienza;
- nel caso sussista la necessità di inviare modelli di decessi di periodi precedenti che non è stato possibile inviare nei tempi previsti, si raccomanda di mantenere differenziati i modelli all'interno del pacco (o busta) e di riportare l'indicazione all'esterno;
- i modelli non devono avere punti metallici, né per spillarli tra loro né con altra documentazione.

Prima di inviare le schede di morte, si raccomanda di verificare il corretto conteggio effettuato per la compilazione dei punti 4.1, 4.2 e 4.3.1 del modello D.7.A, dove il numero di decessi avvenuti nel mese deve corrispondere al numero di schede di morte inviate (si ricorda che nel modello D.7.A non devono, ovviamente, essere conteggiati i casi di residenti nel comune ma deceduti altrove)."

Si raccomanda di utilizzare preferibilmente le edizioni dei modelli successive al 2014. In caso di necessità, possono essere utilizzati anche i modelli delle edizioni 2013, 2012, e 2011. Non potranno invece essere utilizzati modelli di edizioni precedenti al 2011.

Si ribadisce l'importanza di riportare esattamente le informazioni relative al Comune e alla Provincia di decesso (facendo attenzione a non invertire i codici), essenziali per tutte le finalità del documento e in caso di necessità di 10 chiarimenti. Queste informazioni, inoltre, devono essere riportate dall'ufficiale di stato civile contestualmente alla compilazione della 'Parte B' del

modello (evitare cioè di riportarle prima della distribuzione ai medici e alle strutture sanitarie poiché i modelli potrebbero poi essere usati per decessi avvenuti in altri comuni).

Nel corso del 2017 le modalità dello stato civile, proposte per finalità statistica, sono state aggiornate per tener conto delle novità normative come comunicato nella Circolare dello scorso anno.

I modelli delle edizioni precedenti al 2017, pertanto, non presentano le nuove modalità di stato civile. In caso di necessità apportare la modifica a penna ("Unito/a civilmente"="6"; "Già in unione civile (per decesso del partner)"="7"; "Già in unione civile (per scioglimento unione)"="8"). Analogamente, compilare i campi "Anno di nascita del coniuge superstite" e "Anno di matrimonio" con le informazioni relative al partner e all'unione civile.

Ulteriori istruzioni da seguire per la gestione, nonché per la corretta compilazione, dei modelli della rilevazione sui decessi e le cause di morte sono indicate nel manuale disponibile sul sito dell'Istat alla pagina <http://www.istat.it/it/informazioni/per-i-rispondenti/elenco-delle-rilevazioni> alla voce "Salute e sanità" >> "Cause di morte".

Circolare ISTAT Prot. 1423104 del 21 dicembre 2017.

ANPR - Promemoria: richiesta contributi per comuni che completeranno il subentro all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

Con comunicato dell'11 dicembre, il Ministero della Funzione Pubblica rende noto che lo scorso 5 dicembre è stato pubblicato l'Avviso per l'erogazione di contributi ai comuni che completeranno il subentro all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), approvato con decreto ministeriale del 4 dicembre 2017.

Dal 1° febbraio 2018 e fino al 31 dicembre 2018 i comuni potranno presentare una richiesta online di contributo.

Per eseguire l'accesso al sistema web ANPR il comune deve connettersi al link <https://dp.anpr.interno.it/com>.

L'accesso può essere effettuato esclusivamente inserendo le credenziali (smart card e pin code) del legale rappresentante del comune (sindaco o commissario), rilasciate in fase di censimento degli utenti e delle postazioni, utilizzando una postazione certificata. È indispensabile, pertanto, che il sindaco/commissario provveda al ritiro della smart card presso la Prefettura, qualora non ne sia già in possesso..

MAR
16

Cittadini extracomunitari - Comunicazione delle variazioni e cancellazioni
Comunicare alla Questura le variazioni e le cancellazioni dall'A.P.R. avvenute nei quindici giorni precedenti (art. 15 co. 5 el d.P.R. n. 394/1999).

MAR
19

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero

Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

MAR
20

Elettorale - Trasmissione dati da parte della Questura e dei casellari giudiziari competenti

Scadenza del termine per la:

- restituzione dei certificati penali da parte dei Casellari Giudiziari (art. 9 del DPR n. 223/1967);

- trasmissione, da parte della Questura, dell'elenco nominativo dei giovani che sono sottoposti alle misure di prevenzione e che, quindi non potranno essere proposti per l'iscrizione sulle liste elettorali con la revisione semestrale (art. 10 del DPR n. 223/1967).



Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero
Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.



Leva militare - Variazioni alla lista definitiva di leva
Verificare che siano state apportate alle liste di leva le variazioni, comprese iscrizioni e cancellazioni, rese necessarie a seguito di ricorsi, osservazioni o altre cause (art. 1936 co. 1 del D.Lgs. n. 66/2010).

Leva militare - Formazione e invio delle liste di leva

- Formare le liste di leva e trasmetterle, ovvero renderle accessibili, al Ministero della Difesa esclusivamente in modalità telematica (art. 1937 del D.Lgs. n. 66/2010).

Giudici popolari - Pubblicazione del manifesto per l'iscrizione dei cittadini negli albi dei giudici popolari

Inizio del termine per la pubblicazione, nel sito web istituzionale del Comune, del manifesto invitante i cittadini di ambo i sessi, in possesso dei requisiti richiesti e che non siano ancora compresi negli elenchi permanenti, a presentare domanda di iscrizione negli albi dei Giudici popolari delle Corti d'Assise e delle Corti d'Assise d'Appello (art. 21 della legge n. 287/1951).

Cittadini extracomunitari - Comunicazione delle variazioni e cancellazioni
Comunicare alla Questura le variazioni e le cancellazioni dall'A.P.R. avvenute nei quindici giorni precedenti (art. 15 co. 5 el d.P.R. n. 394/1999).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero
Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

Anagrafe - Comunicazioni A.U.S.L. - Trasmissione delle variazioni anagrafiche all'A.U.S.L.

In assenza di interconnessioni inviare all'A.U.S.L. gli elenchi dei: nati, morti, immigrati ed emigrati del mese precedente (Circolare Ministero dell'Interno 15 febbraio 1986 n. 2).

Stato civile - Comunicazioni mensili relative allo stato civile dei cittadini
Verificare che sia stata curata la trasmissione all'ufficio anagrafe (art. 12 del DPR n. 223/1989) e all'Ufficio centrale del Casellario giudiziale (Circolare Ministero interno n. 62 del 14/12/2004) delle comunicazioni concernenti le nascite, le morti e le celebrazioni di matrimonio, nonché le sentenze dell'autorità giudiziaria e gli altri provvedimenti relativi allo stato civile dei cittadini.

Rilevazioni ISTAT mensili - Inviare esclusivamente via internet tramite il software ISI-Istatel o collegandosi all'indirizzo <http://demografiche.istat.it>
Ultimo giorno per la trasmissione all'ISTAT per via telematica delle schede di rilevazione:

- Istat P.4 - Iscritti in anagrafe per nascita - Cod. IST 00924
- Istat P.5 - Rilevazione dei cancellati dall'anagrafe per decesso - Cod. IST 02525
- APR4 - Iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe per trasferimento di residenza - Cod. IST 00201
- Istat D.7.B - Movimento e calcolo della popolazione residente mensile - Cod. IST 00101
- Istat D.7.A - Eventi demografici di stato civile (mensile) - Cod. IST 0064
- Istat D.3 - Matrimoni - Cod. IST 00199
- Istat D.3.U - Unioni civili - Cod. IST 02744
- Istat SC.6-12sd - Rilevazione degli accordi extragiudiziali di separazione o di divorzio - Cod. IST 00115 e IST 00116

L'invio dei dati è ammesso esclusivamente attraverso la piattaforma Gino per l'Anagrafe e lo Stato civile e devono essere inviati entro la fine del mese successivo a quello di definizione dell'evento.

Per l'invio dei dati è possibile sia scrivere manualmente i dati a video entrando nel questionario, sia far acquisire al sistema un file in upload utilizzando il pulsante verde tondo con le due frecce in alto ed in basso che si trova fuori dal questionario (e poi seguire le istruzioni del sistema).



Anagrafe - Residenze - Trasmissione delle variazioni di residenza

Trasmissione al Dipartimento Trasporti Terrestri (D.D.T.) di Roma delle variazioni di residenza dei possessori di patenti di guida e/o di veicoli (qualora non si utilizzi il collegamento telematico) (art. 116 del D.Lgs. n. 285/1992; Artt. 247 e 252, del d.P.R. n. 495/1992).



Anagrafe - Curare la comunicazione con gli altri uffici comunali

Curare la comunicazione delle variazioni anagrafiche del mese precedente rilevanti per l'attività degli altri uffici comunali (elettorale, tributi, sociali, polizia locale, servizi a domanda individuale, ecc.).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero

Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

Anagrafe - Comunicazioni INPS - Trasmissione delle cancellazioni anagrafiche

Verificare che sia stata curata la trasmissione telematica all'INPS, da effettuarsi obbligatoriamente entro due giorni dalla data dell'evento, delle comunicazioni relative a cancellazioni anagrafiche della popolazione residente per irreperibilità, a decessi e a variazioni di stato civile. In caso di ritardo nella trasmissione, il Responsabile del procedimento, ove ne derivi pregiudizio, risponde a titolo di danno erariale (art. 20 co. 12 del D.L. n. 112/2008).



Leva militare - Chiusura della lista definitiva di leva

Termine ultimo per la formazione della lista definitiva da parte del Sindaco con assegnazione del numero definitivo. Chiusura della stessa con formula prevista dall'art. 1105 d.P.R. n. 90/2010, e trasmissione, di copia autentica, al Ministero della difesa (Centro Documentale competente), anche per via telematica. (art. 1937 del D.Lgs. n. 66/2010).



Elettorale - Revisione semestrale - Notifica ai soggetti non inclusi negli elenchi della revisione semestrale delle liste

Scadenza del termine per la notifica a coloro che non sono stati compresi nell'elenco primo della revisione semestrale o sono stati proposti per la cancellazione (art. 19 co. 2 e 3 del DPR n. 223/1967).

Cittadini extracomunitari - Comunicazione delle variazioni e cancellazioni
Comunicare alla Questura le variazioni e le cancellazioni dall'A.P.R. avvenute nei quindici giorni precedenti (art. 15 co. 5 el d.P.R. n. 394/1999).

Stato civile - Trasmettere all'Ufficio del Registro i nominativi dei cittadini morti nel trimestre precedente

Entro oggi, trasmettere all'Ufficio del Registro competente, l'elenco delle persone residenti nel comune della cui morte si è avuta notizia nel trimestre precedente, con l'indicazione dell'indirizzo e corredato dello stato di famiglia di ciascuno (art. 48 del D.Lgs. n. 346/1990).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero

Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

Rilevazioni ISTAT mensili - Rilevazione su decessi e cause di morte avvenuti nel mese precedente (cod. IST 00095)

Termine ultimo per trasmettere alla Prefettura - U.T.G. competente i modelli Istat D.4 e D.4bis debitamente compilati.

Negli invii mensili dovranno essere compresi anche quelli riferiti ai decessi avvenuti nel mese considerato ma registrati durante i primi giorni del mese successivo a quello di morte. Per i modelli D.4 e D.4bis dovranno:

- essere predisposti appositi pacchi (o buste, a seconda della numerosità dell'invio da effettuare), con l'indicazione all'esterno del tipo di modelli contenuti, il mese e l'anno cui si riferiscono i decessi e il comune di provenienza;
- nel caso sussista la necessità di inviare modelli di decessi di periodi precedenti che non è stato possibile inviare nei tempi previsti, si raccomanda di mantenere differenziati i modelli all'interno del pacco (o busta) e di riportare l'indicazione all'esterno;
- i modelli non devono avere punti metallici, né per spillarli tra loro né con altra documentazione.

Prima di inviare le schede di morte, si raccomanda di verificare il corretto conteggio effettuato per la compilazione dei punti 4.1, 4.2 e 4.3.1 del modello D.7.A, dove il numero di decessi avvenuti nel mese deve corrispondere al numero di schede di morte inviate (si ricorda che nel modello D.7.A non devono, ovviamente, essere conteggiati i casi di residenti nel comune ma deceduti altrove)."

Si raccomanda di utilizzare preferibilmente le edizioni dei modelli successive al 2014. In caso di necessità, possono essere utilizzati anche i modelli delle edizioni 2013, 2012, e 2011. Non potranno invece essere utilizzati modelli di edizioni precedenti al 2011.

Si ribadisce l'importanza di riportare esattamente le informazioni relative al Comune e alla Provincia di decesso (facendo attenzione a non invertire i

codici), essenziali per tutte le finalità del documento e in caso di necessità di 10 chiarimenti. Queste informazioni, inoltre, devono essere riportate dall'ufficiale di stato civile contestualmente alla compilazione della 'Parte B' del modello (evitare cioè di riportarle prima della distribuzione ai medici e alle strutture sanitarie poiché i modelli potrebbero poi essere usati per decessi avvenuti in altri comuni).

Nel corso del 2017 le modalità dello stato civile, proposte per finalità statistica, sono state aggiornate per tener conto delle novità normative come comunicato nella Circolare dello scorso anno.

I modelli delle edizioni precedenti al 2017, pertanto, non presentano le nuove modalità di stato civile. In caso di necessità apportare la modifica a penna ("Unito/a civilmente"="6"; "Già in unione civile (per decesso del partner)"="7"; "Già in unione civile (per scioglimento unione)"="8"). Analogamente, compilare i campi "Anno di nascita del coniuge superstite" e "Anno di matrimonio" con le informazioni relative al partner e all'unione civile.

Ulteriori istruzioni da seguire per la gestione, nonché per la corretta compilazione, dei modelli della rilevazione sui decessi e le cause di morte sono indicate nel manuale disponibile sul sito dell'Istat alla pagina <http://www.istat.it/it/informazioni/per-i-rispondenti/elenco-delle-rilevazioni> alla voce "Salute e sanità" >> "Cause di morte".

Circolare ISTAT Prot. 1423104 del 21 dicembre 2017.

ANPR - Promemoria: richiesta contributi per comuni che completeranno il subentro all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR)

Con comunicato dell'11 dicembre, il Ministero della Funzione Pubblica rende noto che lo scorso 5 dicembre è stato pubblicato l'Avviso per l'erogazione di contributi ai comuni che completeranno il subentro all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), approvato con decreto ministeriale del 4 dicembre 2017.

Dal 1° febbraio 2018 e fino al 31 dicembre 2018 i comuni potranno presentare una richiesta online di contributo.

Per eseguire l'accesso al sistema web ANPR il comune deve connettersi al link <https://dp.anpr.interno.it/com>.

L'accesso può essere effettuato esclusivamente inserendo le credenziali (smart card e pin code) del legale rappresentante del comune (sindaco o commissario), rilasciate in fase di censimento degli utenti e delle postazioni, utilizzando una postazione certificata. È indispensabile, pertanto, che il sindaco/commissario provveda al ritiro della smart card presso la Prefettura, qualora non ne sia già in possesso.



Elettorale - Revisione semestrale - Termine ultimo per presentare ricorsi alla Commissione Elettorale Comunale

Termine per il deposito degli atti della revisione semestrale e per la presentazione dei ricorsi alla Commissione Elettorale Comunale riguardo a:

- la ripartizione del Comune in sezioni, la circoscrizione delle sezioni, la determinazione dei luoghi di riunione di ciascuna di esse, l'assegnazione degli iscritti alle singole sezioni;
- le decisioni della Commissione elettorale comunale adottate ai sensi dell'art. 16 (art. 18 e 39 del DPR n. 223/1967).



Elettorale - Revisione semestrale - Trasmissione alla Commissione Elettorale comunale dei verbali e degli atti della revisione semestrale
Entro oggi il Sindaco deve trasmettere alla Commissione Elettorale comunale i verbali e degli atti della revisione semestrale, nonché gli eventuali ricorsi presentati ai sensi dell'art. 18 del DPR n. 223/1967 (art. 28 del DPR n. 223/1967).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero
Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.



Giudici popolari - TPubblicazione del manifesto per l'iscrizione negli albi
Scadenza del termine per la pubblicazione, nel sito web istituzionale del Comune, del manifesto invitante i cittadini di ambo i sessi, in possesso dei requisiti richiesti e che non siano ancora compresi negli elenchi permanenti, a presentare domanda di iscrizione negli albi dei Giudici popolari delle Corti d'Assise e delle Corti d'Assise d'Appello (art. 21 della Legge n. 287/1951).

Anagrafe - AIRE - Comunicazione delle variazioni intervenute all'anagrafe italiani residenti all'estero
Trasmissione dei dati aggiornati, via webmail, con cadenza settimanale, utilizzando il programma Anag-Aire.

Anagrafe - Comunicazioni A.U.S.L. - Trasmissione delle variazioni anagrafiche all'A.U.S.L.
In assenza di interconnessioni inviare all'A.U.S.L. gli elenchi dei: nati, morti, immigrati ed emigrati del mese precedente (Circolare Ministero dell'Interno 15 febbraio 1986 n. 2).

Rilevazioni ISTAT mensili - nviare esclusivamente via internet tramite il software ISI-Istatel o collegandosi all'indirizzo <http://demografiche.istat.it>
Ultimo giorno per la trasmissione all'ISTAT per via telematica delle schede di rilevazione:

- Istat P.4 - Iscritti in anagrafe per nascita - Cod. IST 00924
- Istat P.5 - Rilevazione dei cancellati dall'anagrafe per decesso - Cod. IST 02525
- APR4 - Iscrizioni e cancellazioni all'anagrafe per trasferimento di residenza - Cod. IST 00201
- Istat D.7.B - Movimento e calcolo della popolazione residente mensile - Cod. IST 00101
- Istat D.7.A - Eventi demografici di stato civile (mensile) - Cod. IST 0064
- Istat D.3 - Matrimoni - Cod. IST 00199
- Istat D.3.U - Unioni civili - Cod. IST 02744
- Istat SC.6-12sd - Rilevazione degli accordi extragiudiziali di separazione o di divorzio - Cod. IST 00115 e IST 00116
- L'invio dei dati è ammesso esclusivamente attraverso la piattaforma Gino per l'Anagrafe e lo Stato civile e devono essere inviati entro la fine del mese successivo a quello di definizione dell'evento.

Per l'invio dei dati è possibile sia scrivere manualmente i dati a video entrando nel questionario, sia far acquisire al sistema un file in upload utilizzando il pulsante verde tondo con le due frecce in alto ed in basso che si trova fuori dal questionario (e poi seguire le istruzioni del sistema).

