

# I servizi demografici nella storia d'Italia: il ruolo di ANUSCA

*a cura di Oscar Gaspari*

*con la collaborazione di Primo Mingozzi*



BACCHILEGA EDITORE

UNA REALIZZAZIONE DI

ANUSCA

Associazione Nazionale Ufficiali di Stato Civile, Anagrafe ed Elettorale



# I servizi demografici nella storia d'Italia: il ruolo di ANUSCA

A cura di Oscar Gaspari  
con la collaborazione di Primo Mingozzi

*Introduzione di Paride Gullini*

BACCHILEGA EDITORE

## Ringraziamenti

Si ringraziano autorità, esperti e il personale dell'ANUSCA per l'aiuto alla stesura del volume, in particolare:

Fortunato Rettura, per il paragrafo *Il rapporto con il Ministero di Grazia e giustizia: dall'applicazione della Legge Bassanini al passaggio dello Stato Civile al Ministero dell'Interno*;

Alessandro Francioni e Romano Minardi per il paragrafo *Il contributo a una normativa attenta alle esigenze dei servizi e degli operatori demografici*;

Alessandro Francioni, per il capitolo *L'innovazione tecnologica e normativa*;

Cecilia Bortolotti e Sauro Dal Fiume, per il capitolo *La comunicazione*;

Aldo Bacchiocchi e Silvia Zini, per il capitolo *La Fondazione Accademia Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile*;

Alfiero Metri e Gabriele Lanzoni per le documentazioni fotografiche;

Loris Pagani, per le fotografie dell'archivio storico del Comune di Castel San Pietro Terme;

Ditta Azzaroni per le foto d'archivio.

ISBN 978-88-96328-38-5

© 2011 Bacchilega Editore

via Emilia 25 - Imola

teL. 0542 31208 - fax 0542 31240

[www.bacchilegaeditore.it](http://www.bacchilegaeditore.it)

e-mail: [info@bacchilegaeditore.it](mailto:info@bacchilegaeditore.it)

[libri@bacchilegaeditore.it](mailto:libri@bacchilegaeditore.it)

stampato in Italia

dalla Galeati Industrie Grafiche Srl (Imola - BO, ottobre 2011)

redazione

Fabrizio Tampieri, Angela Marcheselli

in copertina

*La sede di ANUSCA oggi e un recente momento congressuale (nel retro)*

I diritti di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati.

# Sommario

## INTRODUZIONE

- 10 ANUSCA: l'emozione di appartenere ad un'organizzazione che gestisce il cambiamento con successo

## PARTE PRIMA

- 19 I centocinquant'anni dell'Unità d'Italia nell'evoluzione dei Servizi demografici comunali
- 21 1. I fenomeni demografici in relazione all'innovazione tecnologica e a quella politico-istituzionale
- 21 1.1. Introduzione
- 24 1.2. L'anagrafe comunale nell'Italia di ieri: dall'Unità al fascismo
- 27 1.3. ... e di oggi: dal secondo dopoguerra ai nostri giorni
- 32 2. Personale, tecnologie e professionalità nei servizi demografici nell'Italia repubblicana
- 32 2.1. Dai nuovi schedari al Centro meccanografico
- 36 2.2. Dal Centro meccanografico al Centro elaborazione dati

## PARTE SECONDA

- 39 L'ANUSCA compie trent'anni
- 41 1. Le origini: il modello ANUSCA
- 49 2. La nascita e i primi anni
- 54 3. I Convegni Nazionali ANUSCA
- 59 3.1. I primi contatti, le risorse e le attività
- 60 3.2. Il Fondo nazionale per la formazione professionale degli  
Ufficiali di Stato Civile e Anagrafe
- 64 3.3. La consulenza dell'ANUSCA verso il personale comu-  
nale, i rapporti con la Pubblica amministrazione nazionale e  
l'ISTAT
- 66 3.4. L'Anagrafe degli italiani residenti all'estero (AIRE)
- 67 4. Gli anni del decollo 1990-2000
- 67 4.1. La riforma della legislazione locale e le Leggi Bassanini
- 72 4.2. L'ANUSCA diviene ente morale
- 74 4.3. Il rapporto con il Ministero di Grazia e Giustizia: dall'ap-  
plicazione della Legge Bassanini al passaggio dello Stato Civile  
al Ministero dell'Interno
- 78 4.4. Il riconoscimento del ruolo degli operatori demografici e  
di ANUSCA: il Dpr 396/2000
- 79 4.5. La nuova Direzione Centrale per i Servizi Demografici  
del Ministero dell'Interno e il rapporto organico con l'ANU-  
SCA
- 81 5. I servizi demografici nella Costituzione
- 85 6. L'ANUSCA oggi: professionalità, formazione e nuove leggi
- 87 6.1. L'attuazione delle leggi e la formazione: il D.Lgs. 30/2007

90	6.2. La relazione del Presidente Gullini al Convegno nazionale ANUSCA del 2008
92	6.3. Una grande conquista: l'Albo degli Ufficiali di Stato Civile
94	6.4. Il contributo a una normativa attenta alle esigenze dei servizi e degli operatori demografici
96	7. L'innovazione tecnologica e normativa
96	7.1. La prima trasmissione telematica europea securizzata di dati anagrafici e la firma digitale
99	7.2. Dalla certificazione automatica al Timbro Digitale 2D-Plus®
99	7.1.2. La certificazione automatica
103	7.2.2. Il Timbro Digitale 2D-Plus®
108	7.3. La Carta d'identità elettronica
110	7.4. Il progetto INA-SAIA
114	7.5. Demografici senza frontiere
116	7.6. Sportello virtuale: la PA sempre più a misura di cittadino
118	7.7. La posta elettronica certificata (PEC)
120	8. La Comunicazione
124	8.1. La comunicazione multimediale. COMUNICaInTV
126	8.2. Le iniziative congressuali
128	9. I rapporti e le iniziative internazionali
133	9.1. Paride Gullini Presidente dell'Associazione europea delle officialesse e degli ufficiali di Stato Civile (Europäischen Verbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten e.V., EVS)
136	9.2. I Convegni dell'Associazione Europea degli Ufficiali di Stato Civile (Europäischen Verbandes der Standesbeamtinnen und Standesbeamten e.V., EVS)
138	9.3. Il progetto European Civil Registry Network (ECRN)
142	9.4. La Prima giornata mondiale della Statistica, 20 ottobre 2010

143	9.5. L'ANUSCA partecipa all'istituzione dello Stato Civile in Kosovo
144	10. L'Accademia Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile
147	10.1. Disciplina dei corsi di formazione del Ministero
151	10.2. La Fondazione Accademia
155	10.3. L'attività di formazione

## CONCLUSIONE

159	Il Trentennale dell'ANUSCA a Merano
-----	-------------------------------------

## APPENDICE

164	Lo Statuto
166	I componenti della Giunta dell'Associazione
170	I Sindaci di Castel San Pietro Terme nella storia di ANUSCA
171	Il Consiglio Nazionale ANUSCA eletto nel 2009
175	I Revisori dei Conti



## INTRODUZIONE

### **ANUSCA: l'emozione di appartenere ad un'organizzazione che gestisce il cambiamento con successo**

*di Paride Gullini*

L'attività dei servizi demografici – anagrafe, Stato Civile ed elettorale – rappresenta per la Pubblica Amministrazione quello che è l'aria per l'essere umano.

La Pubblica Amministrazione (PA) svolge la propria attività a servizio dei cittadini i quali, per essere identificati, devono essere registrati dai servizi demografici con tutte le loro caratteristiche fondamentali e seguiti in ogni eventuale cambiamento. Questi servizi svolgono la funzione fondamentale di trasformare i cittadini in carne ed ossa in cittadini di carta oppure, da qualche tempo - e sempre più in futuro - in cittadini digitali. Ecco perché il lavoro dei servizi demografici comunali è così simile all'aria: come l'aria è indispensabile per l'essere umano, così la Pubblica Amministrazione non potrebbe esistere senza i servizi demografici. Essendo questi servizi vitali per lo Stato è stabilito che facciano capo - oggi - al Ministero dell'Interno.

Per svolgere la loro opera i servizi demografici debbono essere ovunque - di nuovo come l'aria - il più possibile vicino ai cittadini per cui lo Stato ha deciso che, pur facendo capo ad esso, questi svolgano la loro attività nei comuni. Per tali motivi la loro natura non è ben definibile.

Infine l'ultimo elemento della metafora: la PA e l'opinione pubblica si rendono conto dell'importanza vitale di questa attività solo quando qualcosa non va, quando i dati non sono buoni o, addirittura, mancano, proprio come accade nel caso dell'aria per l'essere umano.

A queste caratteristiche peculiari ne vanno aggiunte altre: il lavoro deve essere puntuale, ripetitivo, ma rispettoso della legge e di massa. Un tempo sembrava che per essere operatori dei servizi demografici servisse solo essere pignoli, ripetere sempre le stesse operazioni senza errori, mentre il contatto diretto e quotidiano con il pubblico li rendeva il primo e più facile bersaglio degli sfoghi dei cittadini.

Sono state però le stesse caratteristiche che un tempo contraddistinguevano negativamente l'attività degli operatori demografici a caratterizzarla sempre più in senso positivo.



*Paride Gullini fondatore dell'ANUSCA e Presidente dal 1980.*

L'uniformità, la ripetitività e la mole impressionante dei dati che caratterizzano gli operatori demografici e la legislazione che fonda sempre più la politica fiscale, assistenziale e scolastica sull'anagrafe ne stanno rivalutando il ruolo, stimolando l'uso dell'innovazione tecnologica; basti pensare che il primo computer è stato inventato negli Stati Uniti nel 1890 per calcolare i dati del censimento della popolazione. I servizi demografici sono quindi diventati, progressivamente, il campo di sperimentazione ideale delle più moderne tecnologie applicate alla PA, prima meccaniche, poi elettroniche, oggi digitali.

### *Perché l'ANUSCA*

L'ANUSCA è nata nel 1980 in un momento cruciale per rispondere a un sentimento di diffusa e profonda insoddisfazione degli operatori demografici che si sentivano indispensabili a tutti, ma trattati, molto spesso, con sufficienza; necessari a tutti, ma la loro professionalità era trascurata e l'importanza del loro lavoro sottovalutata. Ricordiamoci anche che l'introduzione dei computer veniva vista dalle amministrazioni comunali quasi solo come un mezzo per

ridurre il numero degli operatori demografici, e la formazione era lasciata spesso nelle mani delle ditte fornitrici, come se gli operatori fossero a servizio delle macchine e non viceversa.

L'Associazione è nata anche per dar voce e unire gli operatori demografici dei comuni, specie quelli più piccoli, per renderli più consapevoli del ruolo che svolgono, dell'importanza della formazione professionale e dove ancora gli archivi non erano esempi di efficienza.

L'ANUSCA, soprattutto, è nata per aiutare, tutti e indistintamente, gli operatori demografici pressati tra i sempre nuovi adempimenti richiesti dalle leggi dello Stato e la sollecitazione di servizi sempre migliori e puntuali da parte dei cittadini.

Nell'estate del 2010 ho ascoltato Joshua Freedman, guru mondiale delle performance e dell'intelligenza emotiva, che ha trattato un tema oggi al centro dell'attenzione: la gestione del cambiamento nei momenti di crisi, come è quello odierno, reso particolarmente complesso dal fenomeno della globalizzazione.

Il cambiamento è sostanzialmente un problema di crescita, la sua necessità aumenta, ma la percentuale di insuccesso rimane altissima. Secondo i dati illustrati da Freedman il 60% dei cambiamenti organizzativi fallisce, in particolare perché oltre il 50% dei leader chiamati a gestire questi cambiamenti ha paura di fallire e la componente più critica che essi devono affrontare è quella delle dinamiche emozionali di persone, dei team e, in generale, dell'organizzazione.

La gestione della dimensione razionale degli individui, infatti, deve essere affiancata a quella delle loro dinamiche emotive, che costituiscono poi la vera chiave per il successo del cambiamento.

È questa l'impostazione che l'ANUSCA segue da trent'anni e che ne spiega il successo.

Sin dal primo momento avevamo intuito che la valorizzazione del settore demografico si sarebbe compiuta solo con il coinvolgimento emozionale di chi lavora sul campo. Se l'attività di ANUSCA nel corso degli anni ha trovato un'attenzione ed un seguito sempre maggiori, come i numeri dimostrano, è perché abbiamo dimostrato di essere leader che vale la pena di seguire, di dividerne la visione strategica, che non temono ma vogliono gestire i cambiamenti in un percorso di accrescimento culturale che fa leva sulla componente emotiva degli operatori, finalizzata ad assicurare un servizio migliore ai cittadini delle loro comunità locali, allo Stato.

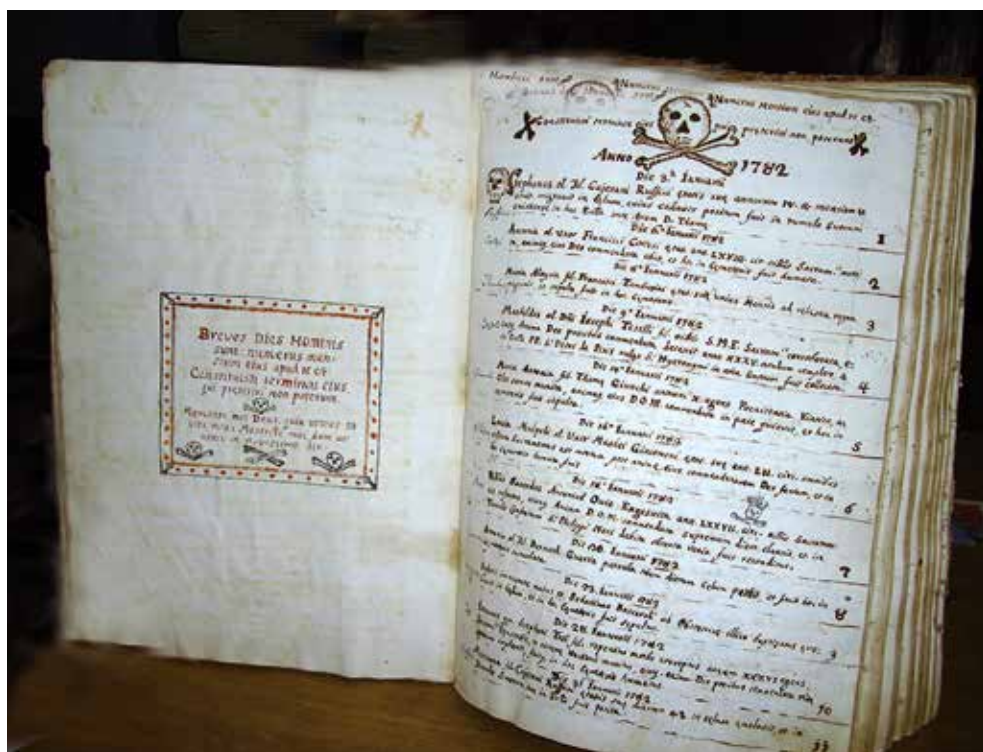
Ci siamo sforzati, come Associazione, di dare agli Ufficiali d'Anagrafe, Stato Civile ed Elettorale l'emozione di essere capaci di costruire dal nulla una

# 1. I fenomeni demografici in relazione all'innovazione tecnologica e a quella politico-istituzionale

## 1.1. Introduzione

Per comprendere le ragioni della nascita, dello sviluppo e - sia consentito evidenziarlo sin da questo momento - del successo dell'Associazione Nazionale degli Ufficiali di Stato Civile e dell'Anagrafe (ANUSCA) è indispensabile svolgere una breve riflessione sui servizi forniti agli operatori che l'organizzazione riunisce. È infatti dall'importanza delle funzioni svolte da impiegati e dirigenti di quegli uffici che l'ANUSCA trae la propria forza.

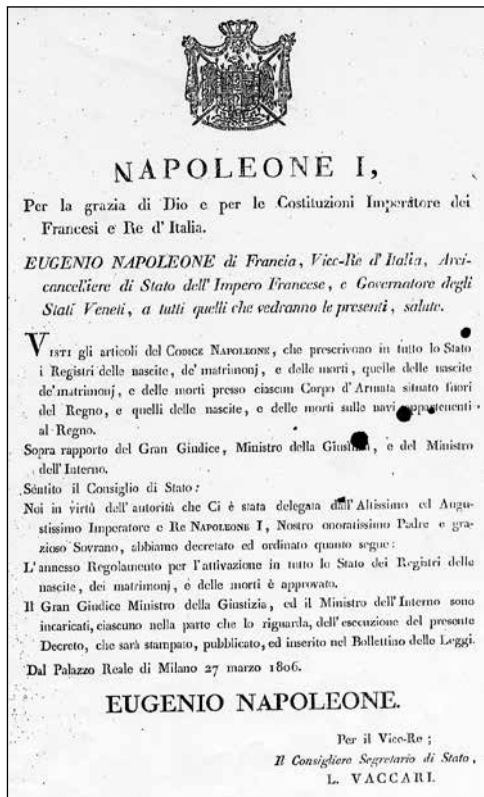
L'importanza di conoscere, attraverso i censimenti, la numerosità e la suddivisione della popolazione nelle più diverse categorie è nota sin dall'antichità, ma la rilevazione sistematica dei movimenti naturali della popolazione - almeno in Europa - è più recente e risale al Concilio di Trento del 1563, quando la Chiesa cattolica affidò ai parroci il compito di registrare puntualmente nascite, morti e matrimoni dei propri parrocchiani.



Registro parrocchiale dove si annotavano nascite, morti e matrimoni.

In questa sede, però, si intende tratteggiare l'evoluzione dei servizi dell'Anagrafe e dello Stato Civile a partire dall'Unità d'Italia anche, in particolare dal secondo dopoguerra, attraverso la lente rappresentata dai legami dei fenomeni demografici sia con lo sviluppo tecnologico, sia con la situazione politico-istituzionale.

Il primo legame, quello con l'innovazione tecnologica, è stato determinato dal fatto che a partire dal XIX secolo i dati demografici (nascita, matrimonio, morte, cambiamento di residenza) sono stati soggetti a continue, costanti e sempre più rapide modifiche per via del progressivo aumento della popolazione e della sua mobilità - interna e internazionale, dalle montagne verso la pianura e dalle campagne verso le città, di singoli e famiglie - che ha accompagnato la rivoluzione industriale. L'uniformità, la ripetitività e la grande numerosità che caratterizza questi dati, infatti, ha reso e rende possibile - e nello stesso tempo necessario - l'uso delle più moderne tecnologie per la loro misurazione. È questa la ragione per la quale la prima macchina meccanografica di elaborazione dati della storia (progenitrice dei moderni computer) è stata inventata da Herman Hollerith e utilizzata la prima



Decreti napoleonici.

*Nella stessa collana:*

Marco Pelliconi **IL CAMMINO SEGRETO - Cavalieri Templari in Italia** - € 18, 00 (2006)

Elena Marchetti, Marco Orazi, Fabrizio Tampieri **LIBERTÀ È PARTECIPAZIONE - Risultati elettorali, amministratori e politici nel Circondario imolese dal 1946 al 2006** - € 18, 00 (2007)

Giovanni Parini **STORIA DI MEDICINA - Dalla Repubblica Cispadana alla Grande Guerra (1796-1918)** - € 15, 00 (2007)

Nazario Galassi **LE SOCIETÀ OPERAIE DI MUTUO SOCCORSO - Origine della cooperazione generale e bancaria** - € 10, 00 (2008)

Giovanni Parini **STORIA DI MEDICINA - Fascismo, antifascismo e guerra di liberazione (1919-1945)** - € 14, 00 (2009)

Nazario Galassi **LE BANCHE POPOLARI DI CREDITO NELLA COOPERAZIONE** - € 10, 00 (2009)

Marco Pelliconi **ANDREA COSTA E IL MEZZOGIORNO - Le carte dal Sud presenti nel Fondo Costa della Biblioteca Comunale di Imola** - € 10, 00 (2010)

Enzo Casadio - Massimo Valli (a cura) **IL CIMITERO MILITARE POLACCO DI BOLOGNA - POLSKI CMENTARZ WOJENNY W BOLONII** - € 15, 00 (2010)

[www.bacchilegaeditore.it](http://www.bacchilegaeditore.it)

[info@bacchilegaeditore.it](mailto:info@bacchilegaeditore.it)

Vendita on-line:

[www.bacchilegaeditore.it](http://www.bacchilegaeditore.it)

[www.ibs.it](http://www.ibs.it)

[www.viadeilibri.it](http://www.viadeilibri.it)