

istat working papers

N.13
2019

Prospettive e responsabilità nel Sistema statistico nazionale

Vincenzo Lo Moro, Roberto Tomei e Roberto Puglisi

Direttrice Responsabile:

Patrizia Cacioli

Comitato Scientifico**Presidente:**

Gian Carlo Blangiardo

Componenti:

Corrado Bonifazi	Vittoria Buratta	Ray Chambers	Francesco Maria Chelli
Daniela Cocchi	Giovanni Corrao	Sandro Cruciani	Luca De Benedictis
Gustavo De Santis	Luigi Fabbris	Piero Demetrio Falorsi	Patrizia Farina
Jean-Paul Fitoussi	Maurizio Franzini	Saverio Gazzelloni	Giorgia Giovannetti
Maurizio Lenzerini	Vincenzo Lo Moro	Stefano Menghinello	Roberto Monducci
Gian Paolo Oneto	Roberta Pace	Alessandra Petrucci	Monica Pratesi
Michele Raitano	Giovanna Ranalli	Aldo Rosano	Laura Terzera
Li-Chun Zhang			

Comitato di redazione**Coordinatrice:**

Nadia Mignolli

Componenti:

Ciro Baldi	Patrizia Balzano	Federico Benassi	Giancarlo Bruno
Tania Cappadozzi	Anna Maria Cecchini	Annalisa Cicerchia	Patrizia Collesi
Roberto Colotti	Stefano Costa	Valeria De Martino	Roberta De Santis
Alessandro Faramondi	Francesca Ferrante	Maria Teresa Fiocca	Romina Fraboni
Luisa Franconi	Antonella Guarneri	Anita Guelfi	Fabio Lipizzi
Filippo Moauro	Filippo Oropallo	Alessandro Pallara	Laura Peci
Federica Pintaldi	Maria Rosaria Prisco	Francesca Scambia	Mauro Scanu
Isabella Siciliani	Marina Signore	Francesca Tiero	Angelica Tudini
Francesca Vannucchi	Claudio Vicarelli	Anna Villa	

Cura editoriale:

Vittorio Cioncoloni

Istat Working Papers

Prospettive e responsabilità nel Sistema statistico nazionale

N. 13/2019

ISBN 978-88-458-2000-7

© 2019

Istituto nazionale di statistica
Via Cesare Balbo, 16 – Roma



Salvo diversa indicazione, tutti i contenuti pubblicati sono soggetti alla licenza Creative Commons - Attribuzione - versione 3.0.

<https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/it/>

È dunque possibile riprodurre, distribuire, trasmettere e adattare liberamente dati e analisi dell'Istituto nazionale di statistica, anche a scopi commerciali, a condizione che venga citata la fonte.

Immagine, loghi (compreso il logo dell'Istat), marchi registrati e altri contenuti di proprietà di terzi appartengono ai rispettivi proprietari e non possono essere riprodotti senza il loro consenso.

Prospettive e responsabilità nel Sistema statistico nazionale

Vincenzo Lo Moro, Roberto Tomei e Roberto Puglisi

Sommario

A trenta anni dall'istituzione del Sistema statistico nazionale, una riflessione seria e una proposta di linea di riforma appaiono opportune. Il d.lgs. n. 322/89, infatti, pur avendo rappresentato un passaggio fondamentale per lo sviluppo della statistica pubblica italiana, ha mostrato nel corso del tempo vari punti di debolezza sul versante della sua concreta applicazione. Un punto iniziale di analisi riguarda il disallineamento evolutivo venutosi a creare tra Sistema statistico nazionale e dirigenza pubblica. Al riguardo, sembra opportuno avanzare la proposta di assegnare la responsabilità della funzione statistica in capo alla dirigenza apicale; la svolta non può funzionare senza un parallelo rafforzamento degli uffici di statistica. Occorre, dunque, guardare al processo di riorganizzazione degli enti locali all'insegna dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che sta spingendo verso la razionalizzazione delle risorse. Infine, occorre prestare attenzione all'utilizzo delle fonti amministrative e alle potenzialità offerte dalla più recente evoluzione tecnologica.

Parole chiave: Sistan, statistiche, riforma, responsabilità statistica, fonti amministrative e tecnologie, tutela della privacy.

Abstract

Thirty years after the establishment of the National Statistical System, a serious reflection and a proposed reform appear to be appropriate. Decreto legislativo no. 322/89, in fact, even being a milestone for the development of Italian public statistics, has shown over time various points of weakness in terms of its concrete application. An initial point of analysis concerns the evolutionary misalignment that has arisen between the National Statistical System and public management. In this regard, it seems appropriate to put forward the proposal to assign the responsibility of the statistical function to the top management; the turning cannot work without a parallel strengthening of the statistical offices. It is therefore necessary to look at the process of reorganization of local authorities in the spirit of the principles of subsidiarity, differentiation and adequacy that is pushing towards the rationalization of resources. Finally, attention must be paid to the use of administrative sources and to the potential offered by the most recent technological developments.

Keywords: Sistan, statistics, reform, statistical responsibility, administrative sources and technologies, privacy protection.

Indice

	Pag.
1. Due ricorrenze storiche.....	5
2. La riflessione e il <i>benchmark</i> europeo.....	5
3. Dirigenza pubblica e responsabilità statistica.....	7
4. Riorganizzazione del livello locale.....	9
5. Tutela della <i>privacy</i> e informazione statistica.....	11
6. Tecnologie.....	15
7. Considerazioni finali.....	15
Riferimenti bibliografici.....	17

1. Due ricorrenze storiche

Novanta anni fa, il Regio decreto n. 1285 del 1929 innovava la legge statistica del Regno, istitutiva dell'Istituto centrale di statistica, di appena tre anni prima, stabilendo che tutti i servizi statistici delle amministrazioni statali sarebbero passati gradualmente alle dipendenze dell'Istat, in modo da ottenere una completa centralizzazione¹.

“Il Presidente dell'Istituto, Gini, poté dirsi soddisfatto di vedere portato a conclusione l'iter del provvedimento legislativo che contemplava il riordinamento dei servizi statistici (per il quale aveva combattuto), ma non si nascose le difficoltà a cui sarebbe dovuto ancora andare incontro per realizzare la riforma: ‘è inutile che io dica a Voi i vantaggi di tale sistemazione e le difficoltà che la sua attuazione presenta, e la preparazione e l'autorità che sono necessarie per attuarla’. E fu buon profeta.”²

Sessanta anni dopo la profezia di Gini, si era così consapevoli che le difficoltà erano divenute ostacoli invalicabili da suggerire di modificare totalmente il punto di vista e immaginare un nuovo Istat – non più Istituto centrale ma Istituto nazionale – e un innovativo Sistema per la statistica nazionale, il primo in Europa di queste dimensioni.

Nasce così il decreto legislativo n. 322 del 6 settembre 1989 *“Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell'Istituto nazionale di statistica”*. L'inversione di logica è radicale: non solo non si vogliono assorbire le funzioni statistiche delle amministrazioni dello Stato, ma le si vogliono potenziare, specializzare e fare collaborare in un ambizioso progetto di rete. Il Sistema, peraltro, viene concepito comprendendo anche gli altri enti centrali, le Camere di commercio, le Prefetture, le Regioni, le Province e i Comuni, oltre alla possibilità di includere soggetti privati³.

A trenta anni dall'istituzione del Sistema statistico nazionale, una riflessione seria e una proposta di linea di riforma appaiono opportune⁴. Il d.lgs. n. 322/89, infatti, pur avendo rappresentato un passaggio fondamentale per lo sviluppo della statistica pubblica italiana, ha mostrato nel corso del tempo vari punti di debolezza sul versante della sua concreta applicazione. Queste criticità fanno maturare l'esigenza di un intervento di riorganizzazione complessiva del Sistan, che tenga conto dell'evoluzione degli aspetti normativi e organizzativi dell'intera pubblica amministrazione italiana, del mutato quadro di riferimento europeo e anche, più in generale, delle radicali trasformazioni che hanno investito l'intero ecosistema dell'informazione negli ultimi trent'anni.

Quel che segue deriva da una serie di convincimenti ampiamente condivisi all'interno del Sistema, sempre da verificare, discutere e perfezionare per giungere ad un effettivo progetto di riforma.

2. La riflessione e il *benchmark* europeo

Il d. lgs. n. 322/89 è stato effettivamente oggetto di diversi interventi del legislatore. Tuttavia, il loro carattere sporadico non ha permesso una revisione ordinata dell'assetto statistico in grado di affrontare e sciogliere i nodi del sistema.

Nella sua relazione alla 12^o Conferenza nazionale di statistica, il presidente dell'Istat, prof. Giorgio Alleva, segnalava come, accanto a numerosi successi, fossero emersi numerosi punti di debolezza, di cui si è da tempo acquisita consapevolezza:

¹ Sulla statistica pubblica prima dell'istituzione dell'Istat, cfr. Marucco D. 1996. *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*. Bari, 1996.

² L'Istat e il Consiglio superiore di statistica dal 1926 al 1945. *Annali di statistica*, serie X – vol. 8, Roma, 1996, pag. 105. La citazione di Gini si riferisce alla Relazione al Consiglio superiore di statistica del dicembre 1929.

³ Sul Sistan, oltre agli Atti delle conferenze nazionali di statistica aventi cadenza biennale, pubblicati a cura dell'Istat, cfr. AA. VV. 1994. *Il Sistema statistico nazionale*. Roma: Istat; Tomei R. 2005. *Atti dei seminari su Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa e Procedure per la predisposizione del programma statistico nazionale*. Roma: Istat; Tomei R. 2006. *L'ordinamento della statistica ufficiale*. Milano.

⁴ Per un'analisi dopo i primi vent'anni del Sistan, Tomei R. 2004. *Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione*. Rivista amministrativa della Repubblica Italiana. F. 12: 1239-1251.

- realtà multiforme e debolezza di numerose realtà organizzative, esistenti, a volte, più per conformazione alla norma che per una effettiva attività di coordinamento;
- regime poco chiaro delle responsabilità che, viceversa, sono messe chiaramente in evidenza nella legge statistica europea;
- insufficiente adozione di procedure formalizzate per la gestione della qualità dei processi e dei prodotti statistici;
- carenza di risorse (personale e mezzi) a disposizione degli uffici di statistica;
- procedura di approvazione del Programma statistico nazionale (PSN) appesantitasi nel tempo⁵.

Escluso il tentativo già fallito del Regio decreto del 1929 che mirava alla centralizzazione, resta la strada di una riforma che valorizzi le numerose opportunità che appaiono anch'esse presenti, semplifichi il Sistema, lo qualifichi e gli conferisca l'autorevolezza per operare con la celerità e la qualità che i tempi della statistica moderna consentono e l'utenza richiede.

Il Regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2009 relativo alle statistiche europee, modificato con il Regolamento (UE) 2015/759 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 prevede un assetto in cui sono delineate le responsabilità ("art. 5, comma 1: L'Istituto nazionale di statistica è responsabile a livello nazionale del coordinamento della programmazione e delle segnalazioni statistiche, del monitoraggio della qualità, della metodologia, della trasmissione dei dati e della comunicazione sulle azioni statistiche dell'SSE" e, ancor più significativamente, l'Istituto "coordina le attività statistiche di tutte le Autorità nazionali che sono responsabili dello sviluppo, della produzione e della diffusione di statistiche europee", art. 5 bis, lett. f) e i compiti assegnati alle altre Autorità statistiche nazionali (ONA)⁶.

In sostanza, quel che emerge dalle norme europee è che, fatta salva la responsabilità di coordinamento dell'Istat, la responsabilità della produzione delle statistiche europee è in capo a ciascuna amministrazione (ONA) nel suo complesso, quindi al rispettivo vertice, non al responsabile dell'Ufficio di statistica. E ciò, peraltro, comporta poter ricevere rilievi, richiami, messe in mora e, in ultima istanza, sanzioni da parte della Commissione europea.

La stessa normativa europea, al fine di ridurre l'onere per i rispondenti, si preoccupa di garantire non solo "il diritto di accedere tempestivamente e gratuitamente a tutti i dati amministrativi per poterli utilizzare e integrare con i dati statistici, nella misura necessaria per lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee, che sono definite nel programma statistico europeo" (art. 17 bis, comma 1), ma, altresì, di facilitare l'ulteriore uso, ai fini della produzione di statistiche europee, dei dati dei registri amministrativi istituiti e gestiti da altri organismi (art. 17 bis, comma 2).

Perciò, alcune importanti indicazioni del legislatore europeo attengono a:

- l'esistenza di un Istituto nazionale di statistica investito dei mezzi necessari per adempiere a responsabilità di rilievo come quelle accennate;
- una precisa responsabilità per le statistiche europee in capo alle amministrazioni coinvolte;
- lo sfruttamento e il riutilizzo dei dati amministrativi.

Dal versante europeo, emerge infine un'altra segnalazione importante. Nella *peer review* sulla attuazione del Codice delle statistiche europee, svolta da esperti internazionali e sotto l'osservazione di Eurostat presso gli Istituti nazionali nel corso del 2015, è stata segnalata per il nostro Paese la complessità del Sistema italiano, che non solo raccoglie le amministrazioni centrali ma anche tutte quelle territoriali. La raccomandazione che ne emerse fu quella di semplificare l'architettura organizzativa, mettendo in dubbio la possibilità che l'Istituto potesse governare un sistema così complesso.

Tenendo conto di questi elementi e di altri ad essi collegati (v. *infra*), gli snodi fondamentali su cui dovrebbe articolarsi il futuro del Sistema si appuntano su quattro aree di intervento:

⁵ Alleva G. 2016. Verso un nuovo Sistema statistico nazionale. Atti della Dodicesima Conferenza nazionale di statistica. Roma 22-24 giugno: 4.

⁶ Per alcune prime riflessioni sul Sistema statistico europeo, Cingolani C. 2005. Processo di costruzione del Sistema statistico europeo. Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89. Atti dei seminari. Roma: 29.

- la responsabilità per la funzione statistica e il suo supporto tecnico;
- la ricerca di dimensioni minime efficienti sul territorio e il principio di sussidiarietà;
- l’ambito riservatezza-privacy-protezione dei dati personali;
- le potenzialità delle tecnologie nello sfruttamento degli archivi amministrativi e nella fornitura di servizi digitali al Sistema nel suo complesso.

3. Dirigenza pubblica e responsabilità statistica

Un punto iniziale di riflessione riguarda il progressivo disallineamento venutosi a creare tra Sistema statistico nazionale e dirigenza pubblica. Non a caso, la legge n. 400/88 contiene non soltanto la disciplina dell’attività di Governo e l’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma anche la delega per la riforma degli enti pubblici di informazione statistica.

La legge n. 400/1988 dà forma a un apparato che viene rivisitato nel 1999 con interventi (legge n. 59 del 1997 e d. lgs. n. 303 del 1999) finalizzati a ridefinirne le forme in maniera più snella e flessibile⁷. In tale occasione si evidenzia una discrasia tra i due sistemi (dirigenza statale e Sistan), che segna un primo rallentamento nello sviluppo del Sistema statistico nazionale rispetto alla realtà circostante.

In particolare, l’art. 3, d. lgs. n. 300/1999 individua nei Dipartimenti e nei Segretariati generali le due “alternative” strutture di primo livello in cui può incardinarsi il vertice dirigenziale dei Ministeri, istituendo la cosiddetta “dipartimentalizzazione” nella maggior parte delle amministrazioni centrali. Tale connotato ha, di fatto, accentuato la marginalità dell’ufficio di statistica che, spesso, si ritrova stretto in mezzo a strutture che si concepiscono e di fatto si comportano come entità autonome.

Come si è detto, viceversa, nel caso delle statistiche europee, l’intera amministrazione viene considerata responsabile della produzione, seppure sotto il coordinamento dell’Istat.

Tenendo conto, quindi, della dipartimentalizzazione, della tendenza europea (che si rivolge all’intera amministrazione) e della oggettiva difficoltà di operare dell’Ufficio di statistica unico in una amministrazione complessa e poco attenta alla statistica, sembra opportuno avanzare la proposta di un diretto coinvolgimento dell’intera dirigenza apicale assegnandole la responsabilità della funzione statistica nelle diverse realtà amministrative esistenti nel Paese. Finora, una responsabilizzazione statistica *ex lege* in capo all’organo di vertice è stata attuata dall’art. 54, d. lgs. n. 267/00, secondo cui il sindaco sovrintende agli adempimenti demandatigli dalla legge in materia di statistica.

Entro questa funzione dovrebbero rientrare responsabilità già in parte insite nella posizione dirigenziale, come quelle di valorizzare il patrimonio informativo posseduto anche a fini di controllo di gestione e supporto decisionale; migliorare la qualità delle informazioni amministrative raccolte, anche attraverso l’adeguamento della modulistica che tenga conto delle finalità statistiche; mantenere alta la vigilanza sulla protezione dei dati personali quando si utilizzano per finalità statistiche; promuovere collaborativamente l’interconnessione e l’integrazione degli archivi amministrativi; garantire la correttezza nel trattamento e nella diffusione dei dati statistici lavorati; fornire i dati necessari per l’esecuzione del Programma statistico nazionale.

Nella direzione di accentuare la responsabilità dei dirigenti apicali, del resto, si sono andate sviluppando anche altre normative concernenti il pubblico impiego. Sicché, accanto alla tradizionale responsabilità amministrativa, nelle sue diverse specie, è ormai presente, nel nostro ordinamento, una serie di norme che prevedono responsabilità in numerosi settori: in materia di salute e sicurezza sul lavoro (d. lgs. n. 81/2008), di privacy (d. lgs. n. 196/2003), di anticorruzione e trasparenza (l. n. 190/2012; d. lgs. n. 33/2013).

⁷ AA. VV. 1998. Bassanini ter: l’evoluzione del cambiamento. Azienditalia. I: 9; Melidoro C. 2000. Dalle leggi Bassanini ai decreti legislativi nn. 300 e 303. I Tribunali amministrativi regionali. f. 5-6: 303-310.

Il fiorire di queste “nuove” responsabilità rappresenta il punto di approdo di una profonda convinzione del legislatore circa la necessità di valorizzare con efficacia specifici temi.

È quello che è accaduto, ad esempio, nel lungo processo di implementazione delle garanzie in tema di protezione dei dati personali terminato con il regolamento UE n. 679/2016 e poi con la riforma del codice della privacy, attuata dal d. lgs. n. 101/2018. In questo caso, si è giunti alla configurazione del Responsabile della protezione dei dati (RPD), che risponde direttamente al vertice (il Titolare della protezione) in considerazione, da una parte, dell’importanza degli interessi in gioco e, dall’altra, dell’elevata specializzazione dei compiti da svolgere.

E lo schema operativo è sempre lo stesso. Per la salute e sicurezza sul lavoro, la responsabilità ricade sul “datore di lavoro”, salva l’attivazione di un sistema di deleghe che consentano una più agile ripartizione degli adempimenti in tema di sicurezza. Con riferimento alla prevenzione della corruzione, se ne occupa l’art. 1, co. 7, l. n. 190/2012, disposizione attenta nel costruire una figura in grado di svolgere il proprio compito “con piena autonomia ed effettività”. È da segnalare che l’evoluzione normativa, in questo caso, ha condotto verso la consapevolezza che l’organizzazione dell’ente si debba adeguare alle peculiari esigenze anticorruptive (e non il contrario).

Minimo comune denominatore delle discipline appena ricordate è l’esigenza di garantire al responsabile ultimo i mezzi per adempiere ai propri compiti e l’indipendenza nell’impiegarli. In genere ciò avviene attraverso la previsione della costituzione di una struttura di supporto.

Il ragionamento fin qui condotto riferito ai Ministeri vale per tutte le strutture pubbliche, in particolare per le amministrazioni regionali, che tendono a relegare la statistica ufficiale in una posizione marginale senza una piena assunzione di responsabilità da parte dei singoli dipartimenti.

Riguardo all’ufficio di statistica?

Il datore di lavoro si appoggia sul Servizio di protezione e sicurezza; il Titolare della “privacy” si avvale del Responsabile per la protezione dei dati; il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza viene supportato normalmente da un’apposita struttura e da una rete di referenti. Addirittura, nel caso della performance, il vertice si avvale di una struttura esterna (OIV) coadiuvata da una struttura di supporto interno.

Tutte queste funzioni collocate presso i vertici si avvalgono dunque di strutture tecniche di supporto e spesso (formalmente o di fatto) individuano delegati, designati, titolari, preposti, addetti che costituiscono reti che consentono di operare in conformità al dettato normativo.

L’ufficio di statistica deve dunque rappresentare la struttura tecnicamente qualificata che consente a tutta l’amministrazione e in particolare ai suoi vertici di operare perseguendo gli obiettivi del Sistema statistico nazionale⁸ e secondo i principi dei Codici di qualità delle statistiche (europeo ed italiano).

Se la responsabilizzazione dei vertici amministrativi rappresenta la strada per rinvigorire il Sistema statistico nazionale, la svolta non può funzionare senza un parallelo rafforzamento degli uffici di statistica che continueranno a rappresentare lo strumento tecnico necessario in mano alla dirigenza per perseguire gli obiettivi informativi statistici. Quindi, non solo si deve mantenere la presenza di una struttura tecnica permanentemente al servizio della statistica (sia come produttore di statistiche ad uso e consumo interno all’ente, sia come fornitore di dati e punto di contatto del Sistema statistico nazionale), ma si devono, altresì, garantire gli strumenti e le risorse adeguate alla funzione.

In sintesi:

- la responsabilità della funzione “statistica ufficiale” è dei vertici delle amministrazioni (quindi va strutturato un sistema di controllo e penalizzazioni, ad esempio, nell’ambito degli obiettivi di performance);
- la capacità tecnica deve essere garantita da una adeguata struttura di supporto (Ufficio di statistica) al servizio di tutta l’amministrazione, già delineata nel d.lgs. 322/89 e nelle successive direttive Comstat, coadiuvata ove necessario da una rete di referenti.

⁸ Cfr. Lo Moro V. 2000. Elementi per il potenziamento del Sistan. Atti della Quinta Conferenza Nazionale di Statistica. Roma 15/17 novembre: 49.

4. Riorganizzazione del livello locale

Oltre a intervenire sulla struttura di ogni singola componente del Sistema statistico nazionale, occorre prestare attenzione anche all'evoluzione che ha interessato, negli ultimi anni, il livello locale del Sistan⁹. Il riferimento è al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito con legge n. 122/2010), che individua i servizi in materia statistica tra le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 14, comma 27) prevedendone l'esercizio obbligatorio in forma associata per i comuni fino a 5.000 abitanti, e alla legge n. 56/2014 (cd. legge Delrio) che ha dettato "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" e il cui obiettivo, come è noto, è stato lo sviluppo dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (articolo 1, comma 1)¹⁰.

Con riferimento alla legge n. 56/2014, va tenuto presente come, tra le funzioni fondamentali delle Città metropolitane e delle Province, risultino la "raccolta ed elaborazione dati" e "l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali": sono funzioni che toccano il centro del Sistema statistico nazionale¹¹. Allo stesso tempo, va ricordato come rimanga in capo ai Comuni la funzione fondamentale dei "servizi in materia statistica", sia a supporto delle scelte amministrative dell'ente, sia come funzione del Sindaco quale ufficiale di Governo (art. 54, decreto legislativo n. 267/00). Queste funzioni in materia statistica e in materia di raccolta ed elaborazione dei dati sono complementari e, nel nuovo contesto organizzativo e istituzionale, devono condurre ad una più stretta collaborazione tra gli enti locali in campo statistico.

Al di là dei problemi applicativi incontrati nella realizzazione di tali riforme¹², è evidente il processo in atto: razionalizzare e rendere efficiente lo svolgimento di alcune funzioni mediante l'unione (fusione, associazione, consorzio) di realtà che, altrimenti, per la scarsità di risorse disponibili, non sarebbero in grado di adempiere adeguatamente.

⁹ Sul punto, Lo Moro V. 2002. Nove Proposte per migliorare il Sistan sul territorio. Atti della Sesta Conferenza Nazionale di Statistica. Roma. 6-8 novembre: 27.

Lo Moro V. 2005. Sussidiarietà e costi per lo sviluppo del Sistan. Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89. Atti dei seminari. Roma: 75.

V., inoltre, Biggeri L. 2005. Relazione. Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89. Atti dei seminari. Roma: 18: «I processi di riorganizzazione della Pubblica amministrazione e, soprattutto, quello in senso federale dello Stato [...] richiedono un'informazione statistica dettagliata, più mirata alle esigenze delle singole realtà territoriali. Nello stesso tempo impongono di rafforzare il Sistema statistico nazionale trasformandolo in un sistema a rete e a carattere policentrico, dove le autonomie locali – Regioni, Province, Città metropolitane, Comunità montane e, soprattutto, i Comuni – che costituiscono il soggetto istituzionalmente preposto alla raccolta dell'informazione statistica di base, devono giocare un maggior ruolo nel campo della statistica ufficiale».

¹⁰ Cfr. Feliziani C. 2016. Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale in fieri. GiustAmm.it. f. 11: «Tra le criticità maggiori, sicuramente la mancata individuazione di esatte linee di demarcazione tra competenza legislativa statale e regionale, specie per quanto riguarda ad una serie di materie, ma anche - per ciò che concerne il profilo più squisitamente amministrativo - lo scarso grado di precisione nella indicazione di criteri per la distribuzione delle funzioni amministrative e, di riflesso, la poca chiarezza delle connesse linee di responsabilità tra i diversi livelli di governo»; Mobilio G. 2016. Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio". Osservatorio sulle fonti. f. 1; Pizzetti F. 2015. La riforma degli enti territoriali: città metropolitane, nuove province e unione di comuni: Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio). Milano; Vandelli L. 2014. Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma, Santarcangelo di Romagna; Sterpa A. 2014. Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56: disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c. d. Legge Delrio: aggiornato al D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114. Napoli; Di Giacomo Russo B., A. Tarzia. 2015. Il nuovo governo locale: analisi della Legge n. 56/2014, Napoli; Fabrizio F., G. M. Salerno. 2014. La riforma delle autonomie territoriali nella Legge Delrio, Napoli; Ricciardi G. C., A. Venturi. 2018. La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'area vasta: riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia, Torino; Carpio R. 2014. Testo unico degli enti locali commentato: annotato con giurisprudenza, prassi e casi pratici, coordinato con le leggi collegate: aggiornato con Legge 7 aprile 2014 (Legge Delrio), D.L. 24 aprile 2014, n. 66. Santarcangelo di Romagna.

¹¹ Secondo l'art. 19, d. lgs. n. 267/00: "Spettano alla provincia le funzioni amministrative di interesse provinciale che riguardino vaste zone intercomunali o l'intero territorio provinciale nei seguenti settori: (...) l) raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali". Cfr. Pizzolato F. 2015. Le funzioni fondamentali dei Comuni (The Basic Functions of Italian Municipalities). *Diritto pubblico*. f. 2: 547-580.

¹² La Corte costituzionale, con sentenza n. 33 del 4 marzo 2019, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 28, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento.

Uno degli ambiti in cui tali problematiche si rivelano in maniera più incisiva è senz'altro il Sistan¹³. Quale futuro dunque per il livello locale (Comuni, Città metropolitane, Aree vaste, Province)?

Il d.lgs. n. 322/89 suggerisce la possibile via di riassetto.

Infatti, l'art. 6, d. lgs. n. 322/89 (Compiti degli uffici di statistica) prevede che “1. Gli uffici di statistica del Sistema statistico nazionale, oltre agli altri compiti attribuiti dalla normativa che li riguarda:

- a) *promuovono e realizzano la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione di appartenenza, nell'ambito del programma statistico nazionale;*
- b) *forniscono al Sistema statistico nazionale i dati informativi, anche in forma individuale, relativi all'amministrazione o all'ente di appartenenza, ovvero da questi detenuti in ragione della propria attività istituzionale o raccolti per finalità statistiche, necessari per i trattamenti statistici previsti dal programma statistico nazionale.”*

Dunque, se il compito (b) – fornitura di dati – è quello su cui nasce l'idea di raccolta dei dati necessari per la statistica ufficiale (la partecipazione dei comuni ai censimenti e alle rilevazioni dell'Istat, la fornitura di dati dagli archivi amministrativi per esigenze conoscitive centrali e regionali), la funzione che sta assumendo sempre più rilevanza è la (a).

Il compito (a) deriva da:

- un forte interesse da parte dell'amministrazione;
- un chiaro legame con le esigenze conoscitive e il supporto decisionale, in particolare per la preparazione dei vari documenti di programmazione (il famoso documento unico di programmazione - DUP);
- una volontà di trasparenza e di attenzione al territorio che va oltre i confini del singolo comune;
- l'esigenza conoscitiva da parte della cittadinanza, quale presupposto della libertà di informazione, che è a fondamento stesso della democrazia.

Lo stesso compito richiede, per essere espletato al meglio, un Ufficio di statistica, dotato di professionalità specifiche, e in grado di trattare i dati, analizzarli e metterli a disposizione delle amministrazioni e della collettività.

In sostanza, a fronte della crescente domanda di basi statistiche e analisi che proviene dalle amministrazioni territoriali, la dimensione adatta per soddisfarla non può essere quella del piccolo comune ma deve essere quella del servizio associato per un complesso di comuni, più efficace ed efficiente degli sparuti e isolati addetti (peraltro spesso esistenti solo sulla carta) dei piccoli comuni¹⁴.

Nonostante da anni si spinga in questa direzione, sia l'associazione “spontanea” che quella “obbligata” hanno avuto poco successo, pur nella consapevolezza generale che fosse la strada giusta da perseguire.

La costituzione di uffici associati (e integrati nelle funzioni) può assumere come base la dimensione provinciale, ma anche altri punti di partenza (ad esempio comuni più attrezzati o di una certa dimensione che attraggono realtà vicine), nelle forme più adatte allo specifico territorio, tenendo conto anche di importanti evoluzioni dell'Istat e delle tecnologie¹⁵. A tale proposito, si può guardare all'esperienza della Regione Emilia-Romagna, ancorché non specificamente relativa alla funzione statistica. La legge regionale 21 dicembre 2012, n. 21, prevede la delimitazione, da parte della

¹³ In generale, sull'argomento cfr. Biggeri L. 2002. Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale. *Atti della Sesta Conferenza Nazionale di Statistica*. Roma 6-8 novembre: Istat.

¹⁴ Con riferimento alla pronuncia di illegittimità citata (v., *supra*, nota 12), appare difficile poter dimostrare che “collocazione geografica e caratteri demografici e socio ambientali” possano suggerire l'esonero dall'obbligo di associazione nel caso della funzione statistica, in quanto non ne conseguirebbero economie di scala. Vale esattamente il contrario: solo un qualificato ufficio che osserva una realtà multiforme e dispersa ma contigua può fornire elementi di analisi utili per la programmazione territoriale, sostegno alla conoscenza e, in ultima analisi, ad una efficace azione politica e sociale.

¹⁵ L'Istat sta puntando a valorizzare le reti di rilevazione comunali: un forte ufficio permanente associato può essere particolarmente adatto. La prima wave del “censimento permanente della popolazione” realizzata l'anno scorso ha registrato una crescita della capacità di associare la funzione di rilevazione tra più comuni. Le tecnologie consentono la creazione di uffici che non obbligatoriamente risiedono nello stesso comune.

Regione su proposta dei Comuni, degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio in forma associata di talune funzioni fondamentali dei comuni. *De iure condendo*, ben potrebbe anche la funzione statistica essere inclusa tra queste.

L'Istat, insieme alle Associazione degli enti territoriali, potrebbe farsi promotore di progetti, codificati in Accordi, che garantiscano, per raggruppamenti qualificati, tutti i servizi necessari a svolgere le funzioni previste dal d.lgs. 322/89, purché gli Uffici di statistica associati vengano professionalizzati con competenze specifiche, formati e soggetti a percorsi di certificazione.

L'esperienza dei Censimenti permanenti suggerisce come punto di partenza la qualità delle reti di rilevazione, ma a seguire saranno valorizzate le capacità di analisi dei dati provenienti dall'integrazione delle indagini sociali con quelle censuarie. Invero, solo un ufficio qualificato può garantire alle amministrazioni la correttezza nel trattamento (anche in termini di protezione dei dati personali) e la ricchezza informativa che può derivare dall'osservazione di un'area vasta in termini di territorio, di caratteristiche e di popolazione.

In altri termini, forse non è necessario prevedere l'Ufficio di statistica (come entità organizzativa) in ogni comune, in quanto la funzione già rientra tra quelle fondamentali. Viceversa, occorre imporre la creazione di poli qualificati, produttivi ed efficienti che garantiscano il pieno utilizzo e la valorizzazione dell'informazione statistica per la conoscenza e la programmazione territoriale. Iniziative di imitazione e azioni di sussidiarietà orizzontale e verticale per la copertura del territorio possono essere promosse dall'Istat, dalle Regioni e dai poli già sviluppati.

Un altro settore di interesse fondamentale è rappresentato dalle Regioni. Le amministrazioni regionali si collocano in una condizione che, da un lato, le assimila allo Stato, quanto a necessità di responsabilizzare pienamente la dirigenza e, dall'altro, agli enti locali, quanto a esigenze di qualificate informazioni statistiche a fini di programmazione, che sono collegate alla loro competenza legislativa su numerose materie.

Attualmente, inoltre, le Regioni soffrono della più ampia eterogeneità quanto a strutturazione degli Uffici di statistica e qualità della partecipazione al Sistema. È una situazione che a volte mette a repentaglio la possibilità di ottenere una valida statistica "nazionale", che rappresenta, proprio per le Regioni, l'informazione più importante, consentendo il confronto tra istituzioni omogenee.

Sulla base del Titolo V della Costituzione che assegna allo Stato in maniera esclusiva il coordinamento dell'attività statistica, andrebbero individuati e concordati dei modelli organizzativi a cui le Regioni dovrebbero conformarsi, in modo da mantenere sempre possibile un coordinamento efficiente.

5. Tutela della *privacy* e informazione statistica

Il tema della protezione dei dati personali nell'ambito della produzione delle statistiche ufficiali è un nodo aggrovigliatosi, nel tempo, in concomitanza con l'evoluzione della disciplina dettata dall'Unione Europea, da ultimo attestatasi sui noti principi della *privacy by default* e *privacy by design*¹⁶. A tale proposito, prima di accennare ai più recenti sviluppi normativi finalizzati

¹⁶ Sul tema, Colapietro C. 2018. *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello: il regolamento UE 2016/679 parametro di legittimità della complessiva normativa italiana sulla privacy*, Napoli; Califano L., C. Colapietro. 2017. *Innovazione tecnologica e valore della persona: il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli; Comandè G., G. Malgieri. 2018. *Manuale per il trattamento dei dati personali: le opportunità e le sfide del nuovo Regolamento europeo sulla Privacy*, Milano; Riccio G. M., G. Scorza, E. Belisario. 2018. *GDPR e normativa privacy: commentario*, Milano; Sala M. 2018. *Privacy: guida alla lettura del Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati e del Codice Privacy italiano*, Torino; Losacco A., D. Piccirillo. 2018. *Il responsabile della protezione dei dati (RPD): equivalente italiano del data protection officer (DPO)*, Napoli; Iaselli M. 2018. *Le nuove disposizioni nazionali sulla protezione dei dati personali: il d.lgs. n. 101/2018 di adeguamento al GDPR*, Roma; Di Resta F. 2018. *La nuova privacy europea: i principali adempimenti del regolamento UE 2016/679 e profili risarcitori*, Torino; De Stefani F. 2018. *Le regole della privacy: guida pratica al nuovo GDPR*, Milano; Comellini S. 2018. *Il Regolamento generale sulla Protezione dei dati personali e la nomina del DPO nella Pubblica Amministrazione*, Santarcangelo di Romagna; Bolognini L., E. Pelino. 2018. *Codice privacy: tutte le novità del d.lgs. 101/2018 in vigore dal 19 settembre 2018. Categorie particolari di dati personali: biometrici, genetici, sulla salute; controlli, accertamenti e sanzioni; nuovi delitti introdotti dal d. lgs. 101/2018; regole nazionali e deontologiche per i trattamenti nel rapporto di lavoro; trattamenti di dati per rilevante interesse pubblico; validità del consenso del minore nei servizi della società dell'informazione*, Milano.

all'adeguamento interno alle direttrici europee, vale la pena evidenziare alcune premesse della disciplina europea sulla protezione dei dati personali. Secondo tali indicazioni:

- *“Per il buon funzionamento del mercato interno è necessario che la libera circolazione dei dati personali all'interno dell'Unione non sia limitata né vietata per motivi attinenti alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali”* (considerando 13 e 21 regolamento UE 2016/679);
- *“L'ulteriore trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse, o di ricerca scientifica o storica o a fini statistici dovrebbe essere considerato un trattamento lecito e compatibile. La base giuridica fornita dal diritto dell'Unione o degli Stati membri per il trattamento dei dati personali può anche costituire una base giuridica per l'ulteriore trattamento* (considerando 50); dunque, esistono delle funzioni pubbliche irrinunciabili che comportano un arretramento delle garanzie a tutela della *privacy* (cfr. considerando 52, 53 sul trattamento per fini statistici delle categorie particolari di dati);
- *“... non è necessario imporre l'obbligo di fornire l'informazione se l'interessato dispone già dell'informazione, se la registrazione o la comunicazione dei dati personali sono previste per legge o se informare l'interessato si rivela impossibile o richiederebbe uno sforzo sproporzionato. Quest'ultima eventualità potrebbe verificarsi, ad esempio, nei trattamenti eseguiti a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici. In tali casi si può tener conto del numero di interessati, dell'antichità dei dati e di eventuali garanzie adeguate in essere”* (considerando 62);
- *“Dovrebbe essere lecita l'ulteriore conservazione dei dati personali qualora sia necessaria ... per eseguire un compito di interesse pubblico o nell'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, ... o a fini statistici”* (considerando 65);
- *“Per finalità di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, è opportuno tener conto delle legittime aspettative della società nei confronti di un miglioramento delle conoscenze”* (considerando 113);
- *“Nell'ambito delle scienze sociali, la ricerca basata sui registri consente ai ricercatori di ottenere conoscenze essenziali sulla correlazione a lungo termine tra numerose condizioni sociali, quali la disoccupazione e il livello di istruzione, e altre condizioni di vita. I risultati delle ricerche ottenuti dai registri forniscono conoscenze solide e di alta qualità, che possono costituire la base per l'elaborazione e l'attuazione di politiche basate sulla conoscenza, migliorare la qualità della vita per molte persone, migliorare l'efficienza dei servizi sociali”* (considerando 157).

Allo stesso tempo, del resto, per i trattamenti di dati personali per fini statistici è necessario che siano determinati *“i contenuti statistici, il controllo dell'accesso, le specifiche per il trattamento dei dati personali per finalità statistiche e le misure adeguate per tutelare i diritti e le libertà dell'interessato e per garantire il segreto statistico. ... La finalità statistica implica che il risultato del trattamento per finalità statistiche non siano dati personali, ma dati aggregati, e che tale risultato o i dati personali non siano utilizzati a sostegno di misure o decisioni riguardanti persone fisiche specifiche. È opportuno proteggere le informazioni riservate raccolte dalle autorità statistiche nazionali”* (considerando 162 e 163).

A fronte di tali “considerando”, si ha la sensazione, talvolta, che si sia perso di vista come la guida principale per la tutela della *privacy* sia costituita dalla disciplina comunitaria e non dalle letture della stessa offerte dai diversi operatori.

L'articolo 6 bis del d.lgs. 322 (Trattamento di dati personali) è un articolo introdotto nel 1999 e più volte modificato negli anni successivi.

Da ultimo, in sede di conversione in legge del decreto sul reddito di cittadinanza (legge n. 26/2019), si è posto rimedio all'esigenza di ripristinare una funzione fondamentale del Programma statistico nazionale, ossia quella di fornire tutte le informazioni necessarie per consentire il tratta-

mento di dati personali¹⁷. L'articolato emendamento tende a ripristinare un tradizionale legame tra statistica e *privacy*, concretizzatosi nel tempo attraverso la definizione del Codice deontologico per i trattamenti di dati personali a scopi statistici (ora, Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema Statistico nazionale).

Una collaborazione tra l'Istat, quale coordinatore del Sistema statistico nazionale, e il Garante per la protezione dei dati personali, è necessaria al fine di riscrivere le Regole deontologiche in linea con le norme ma anche con le peculiarità del Sistan e l'evoluzione delle modalità di "fare" statistica¹⁸.

Le leve su cui basarsi per innovare e contemporaneamente rispettare le regole sono due: le tecniche e le persone.

Riguardo alle tecniche, nell'ultimo decennio, in coerenza con il quadro istituzionale nel quale opera l'Istituto Nazionale di Statistica e in applicazione delle norme e delle strategie definite in ambito europeo e nazionale in merito all'utilizzo di dati amministrativi per la produzione statistica pubblica, si è registrata una significativa crescita del numero di archivi di fonte amministrativa acquisiti e utilizzati per la produzione delle statistiche ufficiali¹⁹.

La dimensione, la frequenza e la complessità di tali flussi, unitamente alla crescita delle acquisizioni dirette tramite rilevazione sul campo, genera un volume di dati estremamente ampio che necessita, da molteplici punti di vista, di una infrastruttura tecnologica e di un approccio metodologico che ne permetta una gestione sicura e coerente con i principi e le norme sulla riservatezza dei dati e un'elevata efficienza operativa, necessaria a garantire la corretta alimentazione dei processi di produzione statistica.

Tale infrastruttura, consolidatasi nel corso degli anni, è funzionale alla gestione interna all'Istat dei dati (personali e non) con riferimento alla circolazione e all'analisi delle basi informative acquisite dall'Istat alla luce dell'approvazione del Programma Statistico Nazionale²⁰. La messa in sicurezza prevede un'architettura articolata, sulla base del principio di interoperabilità, in quattro sottosistemi principali²¹.

Essa risponde in primo luogo all'esigenza di garantire il fatto che il trattamento dei dati all'interno dell'Istat (con particolare attenzione ai dati personali) sia coerente con le normative sulla riservatezza dei dati e offra adeguati livelli di sicurezza. Una volta condivisa con il Garante per la protezione dei dati personali, la stessa può diventare il punto di riferimento per tutto il Sistema statistico nazionale.

Infine, è da rilevare che, a medio termine, assisteremo all'utilizzo sempre più intenso di nuove fonti, come ad esempio nel caso dei Big Data²², che pongono il problema di gestire l'accesso a dati confidenziali detenuti da altri soggetti, in particolare (ma non esclusivamente) nel settore privato.

¹⁷ Art. 6-bis, d. lgs. n. 322/89, Trattamenti di dati personali. "1-bis. Per i trattamenti di dati personali, compresi quelli di cui all'articolo 9 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, effettuati per fini statistici di interesse pubblico rilevante ai sensi dell'articolo 2-sexies, comma 2, lettera cc), del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, in conformità all'articolo 108 del medesimo codice, nel programma statistico nazionale sono specificati i tipi di dati, le operazioni eseguibili e le misure adottate per tutelare i diritti fondamentali e le libertà degli interessati, qualora non siano individuati da una disposizione di legge o di regolamento. Il programma statistico nazionale, adottato sentito il Garante per la protezione dei dati personali, indica le misure tecniche e organizzative idonee a garantire la liceità e la correttezza del trattamento, con particolare riguardo al principio di minimizzazione dei dati, e, per ciascun trattamento, le modalità, le categorie dei soggetti interessati, le finalità perseguite, le fonti utilizzate, le principali variabili acquisite, i tempi di conservazione e le categorie dei soggetti destinatari dei dati. Per i trattamenti dei dati personali di cui all'articolo 10 del citato regolamento (UE) 2016/679 effettuati per fini statistici di interesse pubblico rilevante ai sensi del citato articolo 2-sexies, comma 2, lettera cc), del codice di cui al decreto legislativo n. 196 del 2003 trova applicazione l'articolo 2-octies del medesimo codice."

¹⁸ Longo E. 2017. I trattamenti nel settore dell'istruzione e a fini di ricerca (scientifica, storica, statistica). Califano L., C. Colapietro. 2017. *Innovazione tecnologica e valore della persona: il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli: 491.

¹⁹ Nella programmazione del 2019 gli archivi amministrativi da utilizzare a tal fine risultano essere circa 200, per un volume di più di 430 forniture.

²⁰ La comunicazione di dati tra soggetti Sistan segue tutta altra procedura.

²¹ Il sottosistema di acquisizione e archiviazione degli archivi amministrativi e delle forniture derivate dalle rilevazioni; il sottosistema di identificazione e pseudonimizzazione dei microdati; il sottosistema di documentazione dei metadati e della qualità degli archivi amministrativi; il sottosistema di gestione e autorizzazione della circolazione interna dei dati.

²² Pratesi M. I big data: il punto di vista di uno statistico. *eticaeconomia.it*.

In conformità alle indicazioni europee²³, l'Istat sta attrezzandosi per mettere in piedi soluzioni che gestiscano la 'privacy in input'. Si tratta di soluzioni che hanno l'obiettivo di consentire l'uso dei dati senza la necessità di condividerli ("Using data without sharing data"), mettendo in piedi meccanismi dedicati alla protezione dei dati. Tutto il sistema ne potrà beneficiare.

Il secondo profilo di rilievo attiene alle persone. I comportamenti e l'etica dei funzionari che si occupano di statistica vanno considerati come una risorsa ulteriore per la *privacy*, da tutelare con formazione, codici, regole e anche con sanzioni.

La statistica ha, infatti, una attenzione alla riservatezza che affonda la sua origine già nella legge istitutiva dell'Istat del 1926²⁴. Da segnalare che l'unico (non certo trascurabile) episodio di violazione della disciplina sulla riservatezza avvenne con le leggi razziali, ma in un contesto non certo paragonabile a quello attuale.

Il principio numero 5 del Codice delle statistiche europee già costituisce una chiara regola di comportamento:

"Principio 5 - Riservatezza statistica e protezione dei dati - Deve essere assolutamente garantita la tutela dei dati personali dei fornitori di dati (famiglie, imprese, amministrazioni e altri rispondenti), così come la riservatezza delle informazioni da essi fornite e l'impiego di queste a fini esclusivamente statistici."

I criteri che perseguono il rispetto della *privacy* rappresentano una linea di comportamento a cui amministrazioni e persone si debbono conformare adottando strumenti "soft" (impegni formali, codici comportamentali, formazione), tecnici (protocolli) e anche disincentivanti con la previsione di penali²⁵.

Già queste indicazioni forniscono la linea su cui incentrare la protezione dei dati personali. Azioni e controlli sono endogeni al Sistema e le regole deontologiche possono integrare norme, ma anche delineare comportamenti, strutturare le verifiche, far perno sull'etica di servizio pubblico e statistico in particolare.

I punti delineati nei paragrafi precedenti con riguardo alla responsabilità e al potenziamento degli uffici si muovono nella stessa direzione, fornendo l'infrastruttura organizzativa e funzionale per costruire un sistema di protezione mirato e meno complesso.

²³ Si veda ad esempio il Bucharest Memorandum su Trusted Smart Statistics:

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/7330775/7339482/The+Bucharest+Memorandum+on+Trusted+Smart+Statistics+FINAL.pdf/59a1a348-a97c-4803-be45-6140af08e4d7>.

²⁴ Art. 19, r.d. n. 1285/1926: "Le notizie che si raccolgono in occasione di inchieste, ordinate dall'istituto centrale, direttamente o a mezzo di enti delegati, sono vincolate al più scrupoloso segreto di ufficio e non possono essere rese note, per nessun titolo, se non in forma collettiva, in modo che non se ne possa fare alcun riferimento individuale. Possono essere solo comunicate all'autorità giudiziaria, quando le richieda con sentenza, decreto od ordinanza emessa in corso di procedimento.

Coloro che, per ragioni del proprio ufficio, essendo venuti a conoscenza di notizie, di carattere personale, le comunicano ad altri o se ne servono per scopi privati, sono passibili di una sanzione amministrativa fino a lire 600.000, elevabile, in caso di recidiva, sino a lire 4.000.000, senza pregiudizio delle pene in cui fossero incorsi per reati previsti nel codice penale. In argomento, Tomei R. 1985. Il segreto statistico. *I sondaggi di opinione ed elettorali*. Napoli: 93".

²⁵ Criteri del Principio 5 delle statistiche europee:

"5.1 La riservatezza statistica è garantita dalla legge.

5.2 All'atto dell'assegnazione il personale sottoscrive un documento in cui si impegna a rispettare il segreto statistico. Ugualmente in caso di assegnazione a US.

5.3 Sono previste penali in caso di violazione intenzionale del segreto statistico.

5.4 Al personale sono fornite linee guida e istruzioni in merito alla tutela del segreto statistico durante l'intero processo statistico. Iniziative formative e informative sulla riservatezza sono regolarmente programmate e attuate. La politica sulla riservatezza è resa pubblica.

5.5 Sono in atto misure normative, amministrative, tecniche e organizzative a tutela della sicurezza e dell'integrità dei dati statistici e della loro trasmissione, in conformità con le migliori pratiche, con gli standard internazionali e con la normativa europea e nazionale.

5.6 Si applicano protocolli rigorosi agli utilizzatori esterni che accedono a microdati statistici a fini di ricerca."

6. Tecnologie

Il quarto punto su cui delineare il futuro del Sistema riguarda le fonti amministrative e le tecnologie²⁶. Si tratta di una attenzione presente già nel d. lgs. n. 322/89 (“interoperabilità”) e sempre più cresciuta nel tempo fino alle raccomandazioni europee dal 2000 in poi (sistemi integrati piuttosto che *stovepipes*; fonti amministrative prima di rilevazioni dirette; riuso dei dati; riduzione del *burden*), che ha avuto una forte accelerazione in Istat nell’ultimo quinquennio.

Nel tempo, l’Istat (insieme ad AIPA, ora AGID) ha tentato di muoversi in tale direzione con azioni tecnologiche e funzionali (ad esempio, interessante, ma di difficile attuazione, il controllo della modulistica amministrativa). Ad oggi va considerato il successo ottenuto attraverso la centralizzazione della raccolta e trattamento dei dati amministrativi. Tale funzione è risultata nettamente conveniente sotto diversi profili e le tecnologie possono renderla più sicura in tutte le fasi.

Un aspetto è stato già delineato con riferimento al tema della protezione dei dati nel precedente paragrafo, ma altri effetti sono previsti nel prossimo futuro, rivolti al Sistan.

Non è possibile, oggi, immaginare uno sviluppo quantitativo e qualitativo delle capacità di produzione, diffusione e utilizzo delle statistiche senza una forte innovazione tecnologica. La strada maestra appare quella della creazione di un Polo Strategico Nazionale per la Statistica: mettere a disposizione di tutto l’ambiente coinvolto non solo dati, ma anche strumenti, metodi e documenti. La costituzione del Polo Strategico Nazionale rappresenta l’occasione per creare una struttura centralizzata per erogare servizi evoluti utili a tutta la statistica nazionale, nel ciclo che va dalla fornitura di dati fino all’utente finale. A titolo esemplificativo:

- messa a disposizione sicura di fonti di dati e prodotti intermedi utilizzabili dal Sistema;
- condivisione di software e metodi statistici certificati: “software come servizi” per tutte le fasi del trattamento dei dati;
- standardizzazione del processo di diffusione dei dati prodotti dal Sistema attraverso l’uso di protocolli standard comuni;
- realizzazione dell’interoperabilità semantica attraverso l’armonizzazione dei dati e metadati;
- rilascio centralizzato e controllato di dati e prodotti statistici realizzati dal Sistema;
- definizione di percorsi verso gli open (statistical) data permettendo un accesso all’informazione secondo le necessità delle diverse tipologie di utenti;
- strumenti avanzati di formazione, assistenza e comunicazione on line;
- ambienti di sviluppo della cultura statistica, di innovazione, sperimentazione e ricerca.

7. Considerazioni finali

L’analisi si è sviluppata su quattro direttrici:

- la responsabilizzazione di tutta la dirigenza pubblica nei confronti della statistica e la costituzione – rafforzamento e professionalizzazione – di uffici di statistica a supporto;
- la concentrazione degli uffici di statistica sul territorio;
- un dialogo approfondito sulle regole deontologiche per la riservatezza statistica e la protezione dei dati personali;
- la creazione di un Polo strategico per la statistica di supporto a tutto il sistema.

Tali strategie di intervento si rafforzano l’una con l’altra.

La piena responsabilizzazione dei vertici assicura presa di coscienza e attenzione a tutta la filiera della produzione statistica. Saranno gli stessi vertici a richiedere il supporto di un qualificato ufficio di statistica. D’altro canto, la concentrazione del servizio statistico nel territorio garantisce ca-

²⁶ Cfr. Zuliani A. 2000. Innovazione tecnologica e informazione statistica. *Atti della Quinta conferenza nazionale di statistica*, Roma 15/17 novembre: 21; Crivelli P., V. Lo Moro, 1996. L’innovazione tecnologica nelle politiche di diffusione dell’Istituto nazionale di statistica. *SIS, Atti della XXXVIII riunione scientifica*, Rimini.

pacità di utilizzo dei dati per un'area che assume significato dal punto di vista del confronto tra realtà diverse, della programmazione, delle scelte politiche, pubbliche e private.

In tale prospettiva, la professionalità che viene a determinarsi con uffici di dimensioni efficienti (perché voluti dai vertici, utili a loro, ma ancor di più alla gestione dell'ente) assicura anche una capacità di trattamento dei dati, anche individuali, non facilmente garantita da un ufficio minimo e deprofessionalizzato. Infine, un Polo strategico statistico nazionale garantisce servizi per il trattamento sicuro delle fonti amministrative, consente enormi risparmi, semplificazioni, potenziamento della qualità dell'offerta e mette a disposizione adeguate tecnologie.

Accanto alla costruzione di questi quattro pilastri, occorre intervenire all'insegna della semplificazione. Innanzitutto, va semplificata la procedura di approvazione del Programma statistico nazionale (PSN), che risulta, allo stato, appesantita in alcuni suoi snodi con ripercussioni negative su tutto il sistema. Inoltre, occorre provvedere all'adeguamento del sistema sanzionatorio tenendo conto delle peculiarità della statistica ufficiale e prevedere procedure di ingresso e uscita dal Sistema statistico nazionale più snelle. Infine, si deve intervenire sull'accesso per fini statistici alle fonti amministrative e alle nuove fonti.

In sostanza, si tratta di tracciare la linea evolutiva per la transizione da un Sistema composto da 9.000 potenziali "uffici" (attualmente, circa 3.500) ad uno di circa meno di cento uffici di rilievo nazionale o regionale (Ministeri, Enti nazionali, Regioni) e circa duecento uffici territoriali (Città metropolitane, Grandi comuni; Aggregazioni spontanee e promosse)²⁷.

²⁷ Riguardo agli altri soggetti qui non trattati, sono da considerare a pieno titolo all'interno del Sistema gli enti e le agenzie nazionali, mentre per Prefetture e CCIA si può avviare una riflessione che ne definisca il ruolo all'interno del sistema come istituzioni, senza obbligatoriamente costituire gli uffici di statistica.

Riferimenti bibliografici

- AA. VV. 1976. *Puor une histoire de la statistique*, I. Paris.
- AA. VV. 1998. Bassanini ter: l'evoluzione del cambiamento. *Azienditalia*. I: 9.
- AA. VV. 1976. *Cinquant'anni di attività dell'Istituto centrale di statistica*. Roma.
- Alleva, G. 2016. Verso un nuovo Sistema statistico nazionale, in *Atti della Dodicesima Conferenza Nazionale di Statistica*. Roma 22-24 giugno. (<https://www4.istat.it/it/files/2018/03/Atti-XII.pdf>).
- Baldassarre, A. 1973. Il dibattito sul riordinamento della statistica ufficiale. *Diritto e società*. p. 471.
- Baldassarre, A. 1991. I problemi giuridici per la statistica italiana del 1993. *La statistica italiana per l'Europa del 1993*, Atti del Convegno di studio 21-23 maggio 1990. Roma.
- Barucchi, A. 1965. In tema di competenza delle Regioni a condurre indagini statistiche. *Giurisprudenza italiana*. I: 359.
- Biggeri, L. 2002. Informazione statistica e conoscenza del territorio: le strategie di sviluppo della statistica ufficiale. *Atti della Sesta Conferenza Nazionale di Statistica*, Istat, Roma 6-8 novembre. (https://www.istat.it/it/files/2011/02/atti.sesta_conf.pdf).
- Biggeri, L. 2005. Relazione. *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89*. Atti dei seminari. Roma: 18.
- Bolognini, L. e E. Pelino. 2018. *Codice privacy: tutte le novità del d.lgs. 101/2018 in vigore dal 19 settembre 2018. Categorie particolari di dati personali: biometrici, genetici, sulla salute; controlli, accertamenti e sanzioni; nuovi delitti introdotti dal d. dlgs. 101/2018; regole nazionali e deontologiche per i trattamenti nel rapporto di lavoro; trattamenti di dati per rilevante interesse pubblico; validità del consenso del minore nei servizi della società dell'informazione*, Milano.
- Buttiglione, E. 1991. Sistema statistico nazionale e competenze regionali. *Giurisprudenza costituzionale*. 1: 2879.
- Califano, L. e C. Colapietro. 2017. *Innovazione tecnologica e valore della persona: il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli.
- Carpino, R. 2014. *Testo unico degli enti locali commentato: annotato con giurisprudenza, prassi e casi pratici, coordinato con le leggi collegate: aggiornato con Legge 7 aprile 2014 (Legge Delrio), D.L. 24 aprile 2014, n. 66*. Santarcangelo di Romagna.
- Cerulli Irelli, V. 1990. Statistica (Sistema statistico nazionale). *Enciclopedia del diritto*. Milano. XLIII: 669.
- Cingolani, C. 2005. Processo di costruzione del Sistema statistico europeo. *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89. Atti dei seminari*. Roma: 29.
- Colapietro, C. 2018. *Il diritto alla protezione dei dati personali in un sistema delle fonti multilivello: il regolamento UE 2016/679 parametro di legittimità della complessiva normativa italiana sulla privacy*, Napoli.
- Colombo, B. e A. Cortese, L. Fabbris L. 1994. *La produzione di statistiche ufficiali*, Padova.
- Comandè, G. e G. Malgieri. 2018. *Manuale per il trattamento dei dati personali: le opportunità e le sfide del nuovo Regolamento europeo sulla Privacy*, Milano.
- Comellini, S. 2018. *Il Regolamento generale sulla Protezione dei dati personali e la nomina del DPO nella Pubblica Amministrazione*, Santarcangelo di Romagna.

- Crivelli, P. e V. Lo Moro. 1996. L'innovazione tecnologica nelle politiche di diffusione dell'Istituto nazionale di statistica. *SIS, Atti della XXXVIII riunione scientifica*, Rimini.
- D'Alberti, M. e G. D'Alessio. 1984. I servizi statistici fra Stato e Regioni. Profili giuridici in Crivellini, M. e A. Niccoli. *Regioni e informazione statistica. Problemi generali*. Milano. I.
- De Stefani, F. 2018. *Le regole della privacy: guida pratica al nuovo GDPR*, Milano.
- Di Giacomo Russo, B. e A. Tarzia. 2015. *Il nuovo governo locale: analisi della Legge n. 56/2014*, Napoli.
- Di Resta, F. 2018. *La nuova privacy europea: i principali adempimenti del regolamento UE 2016/679 e profili risarcitori*, Torino.
- Endrici, G. 1990. La riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del sistema. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1092.
- Fabrizzi, F. e G. M. Salerno. 2014. *La riforma delle autonomie territoriali nella Legge Delrio*, Napoli.
- Feliziani, C. 2016. Le funzioni amministrative di Province e Città metropolitane nella legge Delrio e nel quadro della riforma costituzionale *in fieri*. *GiustAmm.it*. f. 11.
- Giannini, M. S. 1987. Le trasformazioni istituzionali e il ruolo dello statistico. *Annali di statistica, serie IX*, vol. 7. Roma.
- Guerra, M.P. 1990. La riorganizzazione della statistica pubblica: il sistema statistico nazionale. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*: 1040.
- Iaselli, M. 2018. *Le nuove disposizioni nazionali sulla protezione dei dati personali: il d.lgs. n. 101/2018 di adeguamento al GDPR*, Roma.
- Lenti, L. 1971. Statistica. *Novissimo digesto italiano*. XVIII: 232.
- Lo Moro, V. 1993. *Le procedure amministrative: un'analisi economica*. Bologna.
- Lo Moro, V. 2000. Elementi per il potenziamento del Sistan. *Atti della Quinta Conferenza Nazionale di Statistica*. Roma 15-17 novembre. (https://www.istat.it/it/files/2011/02/quinta_conf.pdf).
- Lo Moro, V. 2002. Nove Proposte per migliorare il Sistan sul territorio. *Atti della Sesta Conferenza Nazionale di Statistica*. Roma 6-8 novembre. (https://www.istat.it/it/files/2011/02/atti.sesta_conf.pdf).
- Lo Moro, V. 2005. Sussidiarietà e costi per lo sviluppo del Sistan. *Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa. Prospettive di adeguamento del d. lgs. n. 322/89. Atti dei seminari*. Roma: 75.
- Longo, E. 2017. I trattamenti nel settore dell'istruzione e a fini di ricerca (scientifica, storica, statistica). In Califano, L. e C. Colapietro. *Innovazione tecnologica e valore della persona: il diritto alla protezione dei dati personali nel Regolamento UE 2016/679*, Napoli: 491.
- Losacco, A. e D. Piccirillo. 2018. *Il responsabile della protezione dei dati (RPD): equivalente italiano del data protection officer (DPO)*, Napoli.
- Marucco, D. 1996. *L'amministrazione della statistica nell'Italia unita*. Bari, 1996.
- Melidoro, C. 2000. Dalle leggi Bassanini ai decreti legislativi nn. 300 e 303. *I Tribunali amministrativi regionali*. f. 5-6: 303-310.
- Mobilio, G. 2016. Sul destino delle funzioni "non fondamentali" delle Province nel procedimento di riordino avviato dalla legge "Delrio". *Osservatorio sulle fonti*. f. 1.
- Parenti, G. 1971. Stato e prospettive della statistica in Italia. *Atti del Convegno sull'informazione statistica in Italia. Annali di statistica, Serie VIII, vol. 26*. (https://ebiblio.istat.it/digibib/Annali/TO00003841_Serie08Vol26Ed1971.pdf)
- Parenti, G. 1985. *I progetti di riforma del servizio statistico dal dopoguerra a oggi*. Roma.
- Perez, R. 1985. Statistica e pubblica amministrazione. II. *I servizi pubblici*, Milano.

- Pizzetti, F. 2015. *La riforma degli enti territoriali: città metropolitane, nuove province e unione di comuni: Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge Delrio)*. Milano.
- Pizzolato, F. 2015. Le funzioni fondamentali dei Comuni (The Basic Functions of Italian Municipalities). *Diritto pubblico*. f. 2: 547-580.
- Ricciardi, G.C. e A. Venturi. 2018. *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'area vasta: riflessioni teoriche, esperienze e proposte applicative a partire dal caso della Regione Lombardia*, Torino.
- Riccio, G.M. e G. Scorza e E. Belisario. 2018. *GDPR e normativa privacy: commentario*, Milano.
- Sala, M. 2018. *Privacy: guida alla lettura del Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati e del Codice Privacy italiano*, Torino
- Sandulli, A.M. e A. Baldassarre. 1971. Profili giuridici della statistica in Italia. *Atti del Convegno sull'informazione statistica in Italia, Roma. Annali di statistica*. Serie VIII. Vol. 26. Roma 28-29 maggio.
- Sandulli, A.M. e A. Baldassarre. 1973. Profili costituzionali della statistica in Italia. *Diritto e società*. 1973: 95.
- Santangelo Spoto, I. 1903. *Statistica. Digesto italiano*. XXXII. Torino: 753.
- Sterpa, A. 2014. *Il nuovo governo dell'area vasta: commento alla Legge 7 aprile 2014, n. 56 : disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, c. d. Legge Delrio: aggiornato al D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 114*. Napoli.
- Tomei, R. 1985. Il segreto statistico. *I sondaggi di opinione ed elettorali*, Napoli: 93.
- Tomei, R. 1986. L'attività statistica regionale. *Pratica amministrativa*: 210.
- Tomei, R. 1988. Osservazioni in tema di coordinamento dell'attività statistica. *Rivista amministrativa*: 294.
- Tomei, R. 1993. *Statistica (dir. pubbl.)*. *Enciclopedia giuridica Treccani*. XXX. Roma.
- Tomei, R. 2004. Il sistema statistico nazionale. Un bilancio a quasi vent'anni dalla sua istituzione. *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*. F. 12: 1239-1251.
- Tomei, R. 2005. La statistica bene pubblico. *Il Nuovo diritto*. f. 2-3: 105-108.
- Tomei, R. 2005. *Atti dei seminari su Sistema statistico nazionale, modifiche costituzionali ed Europa e Procedure per la predisposizione del programma statistico nazionale*. Roma: Istat.
- Tomei, R. 2006. *L'ordinamento della statistica ufficiale*. Milano.
- Vandelli, L. 2014. *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni: la legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna.
- Zuliani, A. 2000. Innovazione tecnologica e informazione statistica. *Atti della Quinta Conferenza Nazionale di Statistica*. Roma 15-17 novembre.
(https://www.istat.it/it/files/2011/02/quinta_conf.pdf).

Informazioni per le autrici e per gli autori

La collana è aperta alle autrici e agli autori dell'Istat e del Sistema statistico nazionale e ad altri studiosi che abbiano partecipato ad attività promosse dall'Istat, dal Sistan, da altri Enti di ricerca e dalle Università (convegni, seminari, gruppi di lavoro, ecc.).

Coloro che desiderano pubblicare su questa collana devono sottoporre il proprio contributo al Comitato di redazione degli *Istat working papers*, inviandolo per posta elettronica all'indirizzo: iwp@istat.it.

Il saggio deve essere redatto seguendo gli standard editoriali previsti (disponibili sul sito dell'Istat), corredato di un sommario in Italiano e in Inglese e accompagnato da una dichiarazione di paternità dell'opera.

Per le autrici e gli autori dell'Istat, la sottomissione dei lavori deve essere accompagnata da un'e-mail della/del propria/o referente (Direttrice/e, Responsabile di Servizio, etc.), che ne assicura la presa visione.

Per le autrici e gli autori degli altri Enti del Sistan la trasmissione avviene attraverso la/il responsabile dell'Ufficio di statistica, che ne prende visione. Per tutte le altre autrici e gli altri autori, esterni all'Istat e al Sistan, non è necessaria alcuna presa visione.

Per la stesura del testo occorre seguire le indicazioni presenti nel foglio di stile, con le citazioni e i riferimenti bibliografici redatti secondo il protocollo internazionale 'Autore-Data' del *Chicago Manual of Style*.

Attraverso il Comitato di redazione, tutti i lavori saranno sottoposti a un processo di valutazione doppio e anonimo che determinerà la significatività del lavoro per il progresso dell'attività statistica istituzionale.

La pubblicazione sarà disponibile su formato digitale e sarà consultabile on line gratuitamente.

Gli articoli pubblicati impegnano esclusivamente le autrici e gli autori e le opinioni espresse non implicano alcuna responsabilità da parte dell'Istat.

Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con citazione della fonte.