

QUADERNI DI RICERCA

ordinamento e amministrazione

L'accesso ai dati statistici

di

Giovanna Bellitti (*) e Roberto Tomei (**)

n. 2/1992

Sistema Statistico Nazionale

ISTAT

ISTITUTO NAZIONALE
DI STATISTICA - ROMA

Piano ISTAT

001. 622

/QUA

Inv. R6370

BIBLIOTECA

QUADERNI DI RICERCA

Ordinamento ed amministrazione

L'accesso ai dati statistici

di

Giovanna Bellitti (*) e Roberto Tomei (**)

n. 2/1992

SISTEMA STATISTICO NAZIONALE

ISTAT

001_622 / 30A

(*) Istituto Nazionale di Statistica - Segreteria Generale del SISTAN

La serie "Quaderni di Ricerca" è destinata ad ospitare contributi originali sui temi della demografia, della sociologia, della metodologia statistica, dell'informatica, dell'economia, dell'analisi ambientale, della legislazione e dell'amministrazione. I contributi possono essere realizzati sia da esperti dell'ISTAT, che da studiosi esterni all'Istituto, e la loro diffusione in questa collana è diretta a suscitare commenti da parte del mondo accademico e scientifico. L'accesso ai Quaderni è approvato dal Comitato scientifico, sentito il parere di un referee.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Istituto.

La Redazione ottempera agli obblighi previsti dall'Art. 1 del D.L.L. 31.8.45 n.660.

Comitato scientifico: Prof. Guido M. Rey (presidente), Prof. Carlo Batini, Prof. Vincenzo Cerulli Irelli, Prof. Luigi Fabbris, Prof. Carlo Filippucci.

Segretario di redazione: Dott. Enrico Giovannini

Per richiedere i "Quaderni di Ricerca" rivolgersi a:

Servizio Studi Economici
ISTAT
Via A. Depretis, 74/B
00184 - Roma
Tel. 06/46733198
Fax. 06/4884797 - 46733178

Sommario

Per prima cosa gli autori riflettono sul diritto all'informazione in generale; in seguito, viene trattato l'accesso ai dati statistici in particolare. Quest'ultima è, infatti, una fattispecie specifica del diritto (o, più correttamente, della libertà) di informazione. Il lavoro analizza le caratteristiche del diritto soggettivo all'accesso ai dati statistici, sulla base dell'art.10 del D.L. 6.9.89, n.322, che identifica il titolare e il materiale contenuto nel diritto stesso.

Tale diritto soggettivo è infine analizzato in relazione al tradizionale limite posto dall'ordinamento statistico, cioè, il segreto statistico. Gli autori sostengono che il contenuto di tale limite è composto dai principi giuridici posti a tutela della riservatezza e dalle regole e metodi delle scienze statistiche ed informatiche.

Summary

First of all, the authors discuss the right to information in general terms, then, the access to statistical data in detail. The latter, in fact, is a specific case of the right (or, more correctly, the freedom) to information.

This work analyzes the features of the subjective right of access to the statistical data, on the basis of art.10 of decree-law n.322 of september 6, 1989, which establishes the owner and the material content of the right itself.

This subjective right, is finally regarded according to the traditional limit set by the statistical regulations: i.e., by the statistical secret. The authors maintain that the content of this limit is made up by both the legal principles that tend to protect privacy and the methods and rules of statistics and informatics.



1. L'Istituto dell'accesso quale espressione del diritto all'informazione^(*)

L'accesso ai dati statistici, al pari di altre forme di accesso (ad. es., ai documenti amministrativi, ai dati sull'ambiente, ecc.) costituisce un capitolo applicato del diritto all'informazione (o libertà di informazione)¹. Sembra così opportuno iniziare il discorso con qualche notazione sull'argomento, tornando poi sul tema dell'accesso, considerato prima nel contesto globale dell'ordinamento e, poi, nello specifico ambito dell'attività statistica.

Innanzitutto, occorre partire dalla constatazione che la formula "libertà di informazione"² supera la prospettiva tradizionale, muovendosi nella direzione della ricerca del fondamento e della portata del "diritto del popolo di conoscere", secondo l'icastica espressione di uno scrittore nordamericano³; prospettiva, quest'ultima, che permette l'emersione di esigenze e bisogni considerati marginali nella visione ottocentesca della libertà di espressione⁴, che polarizzava l'attenzione sulla libertà di espressione come comportamento attivo di espressione (l'informare), oggi espressamente garantito dall'art. 21 Cost.

Invero, i ritardi nella individuazione autonoma della figura *de qua* risalgono alla posizione negativa assunta in materia dalla dottrina penalistica, la quale, da un lato aveva affermato, senza approfondire il tema, che il diritto all'informazione non era che una

(*) I paragrafi 1 e 2 sono stati redatti da R. Tomei, i paragrafi 3 e 4 da G. Bellitti.

¹ Cfr. Giannini M.S., Istituzioni di diritto amministrativo, Milano, 1981, p. 400.

² Se le tesi più avanzate sull'argomento si ritrovano in CRISAFULLI, Problematica della libertà di informazione, in *Il politico*, 1962, p.285, il merito di aver teorizzato la figura va riconosciuto a LOIODICE, atteso che la dottrina precedente non si era soffermata ad analizzare il diritto all'informazione come figura autonoma di libertà tutelata dalla Costituzione. Di questo Autore, oltre allo studio citato, si vedano *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Napoli, 1966 e *Problematica costituzionale dell'informazione*, Bari, 1973. La dottrina successiva ha invece fatto confluire nella figura più situazioni soggettive: cfr. CHIOLA, *L'informazione nella costituzione*, Padova, 1973; SANDULLI, *Libertà d'informazione e mass media nell'odierna realtà italiana*, in *<Dir. e Società>*, 1978, p.71; LIPARI, *Libertà di informare o diritto ad essere informati?*, in *<Dir.radiodiff.>*, 1978, 3. *Sull'importanza dell'interesse generale all'informazione* M.A.SANDULLI, Note in tema di diritto all'informazione, in *<Giur.It.>*, 1978, I, 2,p.153. V. anche PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna, 1971; RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, 1979, p.19; BARILE-GRASSI, *Informazione (libertà di)*, in *Noviss. digesto it.*, (appendice), Torino, 1983. Sul diritto all'informazione negli ordinamenti stranieri cfr. ARENA, *La legge sul diritto all'informazione e la pubblicità degli atti dell'amministrazione negli Stati Uniti*, in *Pol.Dir.*, 1978, p.279.

³ Cfr. CROSS, *The people's right to know. Legal access to public records and proceeding*, New York, 1953.

⁴ Cfr. CRISAFULLI, *Problematica*, cit., p.291.

"immaginosa espressione priva di qualsiasi contenuto concreto"⁵, dall'altro, lo aveva concepito come un diritto necessario ai fini dell'esercizio della libertà di opinione, ma riducendolo ad una pretesa secondaria perché la stampa fosse libera⁶, così da escludere in ogni caso la positività della figura.

In una seconda fase, spostatasi l'attenzione verso i contenuti impliciti della disciplina costituzionale - la cui elasticità, com'è noto, ne permette l'adeguamento alle esigenze della società in trasformazione -, si è operata una netta contrapposizione fra libertà di espressione e libertà di informazione, quest'ultima intesa come libertà di essere informati caratterizzata da una problematica propria, autonoma rispetto alla prima⁷. In una parola, una figura più ampia, della quale la dottrina successiva si è incaricata di individuare il fondamento e delineare la struttura. E ciò è avvenuto a prescindere dalla semplice garanzia di ricezione del pensiero altrui, atteso che, a seguire tale direzione, la suddetta libertà avrebbe ricevuto una tutela più limitata, cioè come mero risultato di fatto dell'espressione altrui, senza tener conto inoltre della difficoltà di escludere eventuali discriminazioni fra i destinatari delle sue espressioni da parte del soggetto manifestante. "Ne deriverebbe un ingiustificato disconoscimento del più ampio interesse di chi intende conseguire una conoscenza, che può riferirsi non solo a ciò che viene manifestato o espresso, ma anche a quanto risulti ormai documentato per essersi esaurita la fase della manifestazione, oppure a quanto avvenga o si produca a prescindere da ogni manifestazione di pensiero o di opinione (ipotesi, cioè, di non sussistenza di una fase di espressione intesa ai sensi dell'art. 21, ma di semplice realizzazione o documentazione di eventi); esiste, infatti, una serie di comportamenti conoscitivi niente affatto collegabili con la fattispecie di cui all'art. 21 Cost. in quanto "acquisizione" di notizie non è solo "ricezione" dell'espressione altrui, ma anche raccolta di dati, osservazione di avvenimenti⁸.

In una prospettiva più ampia, si è sottolineata, viceversa, l'opportunità di una garanzia costituzionale dell'operatore conoscitivo, al pari di quanto accade per l'operatore economico o politico, senza dare soverchia importanza alla mancanza di una espressa disposizione costituzionale in tal senso, in quanto la tutela può anche essere implicita. Solo come titolare di una tale libertà l'operatore conoscitivo avrebbe "la possibilità di muoversi

⁵ Così DELITALA, I limiti giuridici alla libertà di stampa, in *Iustitia*, 1959, p.395.

⁶ Cfr. NUVOLONE, Cronaca (libertà di), in *Enc.dir.*, XI, p.423.

⁷ Cfr. TESAURO, op.cit., p.243; Cuomo, Costituzione e legge sulla stampa, in *Annali di Economia sociale*, 1966, p.47.

⁸ Così LOIODICE, *Informazione*, cit. pagg. 475-476, che alla nota 32 dell'ultima pagina citata indica una serie di ipotesi specifiche.

ed agire per il reperimento delle notizie tramite l'accesso alle fonti più disparate ed eterogenee"⁹, fermo restando che l'eventuale mancanza della notizia, come tale non inficia la garanzia costituzionale in discorso, atteso che quest'ultima deve considerarsi come rivolta alla possibilità di svolgere un'attività conoscitiva e non alla pretesa di ottenere una data notizia, così rimanendo peraltro tutelata anche la ricerca infruttuosa, quella cioè che non ha portato il soggetto ad acquisire alcuna notizia.

In quest'ottica, tale dottrina ha operato un'ampia analisi del sistema, rinvenendo tutta una serie di indici normativi che consentono la ricostruzione e la positiva delineazione della libertà di informazione, la quale si desume altresì come implicazione dei principi fondamentali del sistema ¹⁰.

Si è così dimostrato che c'è la garanzia dell'informazione scientifica, atteso che la tutela della ricerca scientifica (art. 33, primo comma Cost.) non può non comprendere anche la libertà di acquisizione dei dati (su cui fondare la soluzione dei problemi che si pongono allo studioso), che ne costituisce stadio preliminare¹¹; che c'è la garanzia dell'informazione politica, che risulta confermata dalla libertà di scelta garantita con l'attribuzione del diritto di voto (art. 48 Cost.)¹²; che c'è la garanzia dell'informazione economica, bastando all'uopo far riferimento all'esigenza di informazione dell'imprenditore, quale presupposto delle sue scelte nell'esercizio della libertà d'iniziativa riconosciutagli dalla Costituzione (art. 41, primo comma)¹³.

Si deve poi ricordare la tutela dei singoli aspetti conoscitivi compresi nelle varie libertà, le quali, proprio perché comportano scelte particolari, non escludono una garanzia di libertà di informazione a carattere generale: si può fare riferimento al domicilio (art. 14 Cost.), alle associazioni (art. 18 Cost.), alla scuola (artt. 33-34 Cost.), ai sindacati (art. 39 Cost.) e ai partiti (art. 49 Cost.).

⁹ Così LOIODICE, op.ult.cit., p.477.

¹⁰ Cfr. LOIODICE, *Problematica*, cit. p.55 ss.

¹¹ Più ampiamente in argomento cfr. SPAGNA MUSSO, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Napoli, 1961; MERUSI, *Commento all'art. 9 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1976; LABRIOLA, *Libertà di scienza e promozione della ricerca*, Padova, 1979.

¹² Cfr. LOIODICE, *Informazione e partecipazione nella società tecnologica*, Reggio Calabria - Roma, 1978.

¹³ Più ampiamente in argomento cfr. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc.Dir.*, XXI, 1971; GALGANO, *Commento all'art. 41 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, Bologna, 1982.

Infine, implicano e garantiscono la libertà in parola le disposizioni costituzionali sui principi della democrazia e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dello sviluppo della persona umana (art. 2 secondo comma, Cost.), dell'uguaglianza (art. 3) e della libertà di cultura (art. 9 Cost.).

La ricognizione operata sulla fonte costituzionale consente così di escludere, da un lato, che le libertà si limitano a garantire solo gli aspetti conoscitivi strettamente collegati alla situazione tutelata, dall'altro, evidenzia il rapporto di necessaria strumentalità della libertà in discorso per assicurare al sistema la realizzazione dei principi stessi ¹⁴.

E in ciò, ossia nella sua strumentalità rispetto al sistema, del quale assicura la realizzazione conforme al dettato costituzionale, si è rinvenuto il fondamento di tale libertà, che, attesa la sua particolare ampiezza operativa, si caratterizza rispetto agli altri fatti di conoscenza, nella cui prospettiva pure si inquadra¹⁵, per l'essere svincolata dal necessario collegamento con l'acquisizione di fatti determinati o determinabili.

Proprio tale ampiezza contenutistica fa intendere come oggetto della libertà in parola non possa che essere qualsiasi atto o fatto capace di fornire un dato informativo, cioè le fonti d'informazione (dirette e indirette) e non già le notizie, che invece ne rappresentano lo scopo. Da ciò deriva che contenuto della libertà è l'attività di utilizzazione delle fonti ossia qualunque comportamento diretto all'acquisizione di una conoscenza in genere, sia che si risolva in un'attività minima consistente nella ricezione di notizie sia che comprenda gli altri tipi di attività consistenti in una richiesta o ricerca delle stesse.

2. Cenni sull'accesso nella legislazione recente

Passando a trattare dell'accesso sembra innanzitutto opportuna qualche notazione di carattere semantico sul termine, atteso che questo viene spesso usato con diversi significati.

Così, nella pratica, si parla di accesso per indicare le ispezioni a luoghi dovendosi peraltro tener presente che esso rappresenta solo una parte dell'ispezione e può anche mancare. Gli accessi coattivi, variamente configurati come ablatori reali e personali,

¹⁴ Cfr. LOIODICE, *Informazione*, cit., p.480, che richiama l'attenzione su altri dati normativi, tutti desumibili dalla stessa Costituzione, quali, tra gli altri, la norma sul referendum (art. 75), che postula la conoscenza di ciò su cui si deve scegliere, la norma sull'iniziativa legislativa popolare (art. 71, secondo comma Cost.), che postula la libertà dei cittadini di acquisire i dati necessari, ecc.

¹⁵ Cfr. PUGLIATTI, *Conoscenza*, in *Enc.dir.*, IX, 1961, p.113 ss.

sembra siano da ritenere atti strumentali di procedimenti aventi ad oggetto acquisizioni di scienza, che, in quanto atti autoritativi che fanno sorgere un obbligo di subire, sono sottoposti al principio di legalità¹⁶.

In diverso contesto, di diritto di accesso si parla, invece, con riferimento al diritto di accedere al mezzo radiotelevisivo, riconosciuto ai soggetti individuati dalla legge, i quali sono tenuti, nella libera manifestazione del loro pensiero, ad osservare i principi dell'ordinamento costituzionale e fra essi, in particolare, quelli relativi alla tutela della dignità della persona nonché della lealtà e della correttezza del dialogo democratico (art. 6 L. n. 103/75)¹⁷.

Al di là degli statuti, che hanno introdotto a carico degli organi regionali un "dovere di informazione" per rendere in concreto operante il diritto dei cittadini all'informazione¹⁸, nel nostro Paese il passaggio al regime della piena conoscibilità degli atti amministrativi è stato, in particolare, preannunciato da alcune discipline settoriali. Così nell'art.2 della legge quadro sul pubblico impiego si afferma che l'esercizio del diritto del cittadino di accesso e partecipazione agli atti della P.A.. deve essere regolato con legge dello Stato, ovvero per atto amministrativo o regolamentare dei singoli enti, sempre sulla base della legge.

Alle organizzazioni sindacali si riconosce poi il diritto all'informazione anche per atti e provvedimenti relativi a materie non soggette a contrattazione, ma dai quali derivino comunque conseguenze relative all'organizzazione del lavoro e al personale (D.P.R. 1 febbraio 1985, n. 13).

Un certo interesse rivestono alcune disposizioni riguardanti la Banca dati del Ministero dell'Interno, inserite nella legge di riordino dell'amministrazione di Pubblica Sicurezza (legge 1^a aprile 1981, n. 121).

L'art.8 stabilisce per ogni amministrazione, ente, impresa, associazione o privato che per qualsiasi scopo formino o detengano archivi magnetici, nei quali vengono inseriti dati o informazioni di qualsiasi natura concernenti cittadini italiani, l'obbligo di notificare al Ministero dell'Interno l'esistenza dell'archivio entro il 31 dicembre 1981 o, comunque,

¹⁶ Cfr. GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1988, 567 e 1191.

¹⁷ In argomento cfr. NICOLETTI, *Radiotelevisione e diritto di accesso*, in *Dir. e soc.*, 1973, 622; CORASANITI, *L'accesso dei cittadini alla radiotelevisione*, in *Pol.dir.*, 1980, 185; Id., *Diritto di accesso, diritto di rettifica, impresa di partecipazione nella società dell'informazione*, Milano, 1986. Più ampiamente sui servizi radiotelevisivi cfr. SANDULLI M.A., *Radioaudizioni e televisione*, in *Enc.dir.*, XXXVIII, 191 ss.

¹⁸ Cfr. RUSSO, *Il diritto all'informazione nell'ordinamento regionale*, in *Pol.dir.*, 1977, p.115. Più ampiamente sugli statuti cfr. BARTOLE, MASTRAGOSTINO, VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984, p.33 ss.

entro il 31 dicembre dell'anno nel corso del quale l'archivio sia stato installato o attivato¹⁹.

Data la natura delle informazioni oggetto di elaborazione da parte del Centro presso il Ministero dell'Interno, il diritto di accesso non poteva non essere circoscritto e finalizzato che a quei compiti di ordine pubblico, di prevenzione e repressione della criminalità, che costituiscono il vero obiettivo della regolamentazione complessiva attuata dal legislatore. E' espressamente vietata, infatti, ogni utilizzazione per finalità diverse da quelle enunciate, nonché ogni circolazione delle informazioni all'interno della p.a. fuori dei casi indicati dalla legge (art.9, comma 3).

L'accesso alle informazioni ed ai dati conservati negli archivi e la loro utilizzazione sono così consentiti agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti alle forze di polizia, ai funzionari di pubblica sicurezza (art.9, comma 1), nonché all'autorità giudiziaria ai fini degli accertamenti necessari per i procedimenti in corso e nei limiti stabiliti dal codice di procedura penale (art.9, comma 2).

Altre norme che hanno riconosciuto il diritto di accesso si rinvengono, inoltre, nella L.8 luglio 1986, n. 349, che prevede, tra l'altro, il diritto dei cittadini di accedere alle informazioni sullo stato dell'ambiente disponibili presso gli uffici (art. 14, terzo comma ²⁰ e nel D.P.R. 23 giugno 1988, n. 250, che ammette la possibilità di avere copia dei pareri resi dal Consiglio di Stato per la decisione dei ricorsi straordinari o su richiesta delle amministrazioni pubbliche, salvo che queste comunichino, entro il termine di novanta giorni, che il parere attiene a materia riservata.

Particolare importanza riveste la L. 27 dicembre 1985, n. 816, che - pur occupandosi di tutt'altro, in quanto si riferisce (nel titolo) alle aspettative, ai permessi e alle indennità degli amministratori locali - negli artt. 24 e 25 enuncia due distinti diritti di informazione sugli atti delle amministrazioni locali.

Da ultimo, del diritto di accesso si occupano sia la legge di riforma delle autonomie locali (L. 8 giugno 1990, n. 142) che la legge 7 agosto 1990, n. 241, che, oltre a dettare norme sul procedimento amministrativo, dedica proprio all'accesso ai documenti amministrativi l'intero quinto capo.

¹⁹ La legge stabilisce anche la natura e l'entità dei dati e delle informazioni raccolti (artt. 6-7); fissa il divieto di raccogliere dati sulla razza, sulla fede religiosa, sulle opinioni politiche o sindacali (art.7); sottopone al controllo del Comitato parlamentare, previsto dalla legge sui servizi segreti (n.801 del 1977), il Centro di elaborazione dati del Ministero dell'Interno (art.10), prevede sanzioni nel caso di violazioni delle prescrizioni poste dalla legge (art. 12).

²⁰ Cfr. GRASSI, Considerazioni introduttive su libertà d'informazione e tutela dell'ambiente, in AA.VV., Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990, p.307.

Non esplicitando la norma di cui all'art. 7 della legge sulle autonomie locali rispetto a quale ente viene assicurato il diritto di accesso, si può ritenere che tale diritto debba essere garantito da parte di tutti gli enti locali, ossia non solo dai comuni e dalle province. Del diritto sono titolari i cittadini, sia singoli che associati, mentre viene affidato al regolamento il compito di assicurare l'effettività del diritto stesso, oltre che la disciplina del rilascio di copie ²¹.

Con la recente L. 7 agosto 1990, n. 241 si è verificato infine nel nostro Paese il passaggio ad un regime di piena conoscibilità degli atti amministrativi, così realizzandosi un cambiamento conforme al costante indirizzo di ordinamenti vicini al nostro, che si caratterizzano per le progressive aperture operate nei confronti degli amministrati.

Il diritto di accesso riconosciuto dalla L. n. 241/90 costituisce, insieme ad altri²², uno strumento finalizzato al conseguimento del risultato della trasparenza dell'azione amministrativa, risultato che non può, in ogni caso, portare, secondo una formula quasi secolare ²³, alla trasformazione dell'amministrazione pubblica in una casa di vetro, stante l'indispensabilità dei segreti per la conservazione dell'ordinamento²⁴. Ed invero, come qualsiasi ordinamento, anche quello democratico ha bisogno del segreto per tutelare interessi che non possano altrimenti ricevere protezione²⁵, solo che in esso la pubblicità, già auspicata da Romagnosi ²⁶, deve considerarsi la regola e il segreto l'eccezione.. Non si può così condannare il segreto, in sé e per sé considerato, ritenendolo uno strumento coesistente ai regimi autoritari²⁷, poiché esso può essere, ed in fatto è, uno strumento per

²¹ Più ampiamente sul punto cfr. ZUCCHETTI, Commento all'art.7, in AA.VV., Le autonomie locali (L. 8 giugno 1990, n.142) con il coordinamento di V. Italia e M.Bassani, Milano, 1990, 191.

²² Sul punto cfr. VILLATA, La trasparenza dell'azione amministrativa, in La disciplina generale del procedimento amministrativo, Milano, 1989, 151 ss.

²³ L'espressione fu impiegata da Filippo Turati nella discussione parlamentare relativa alla legge 25 giugno 1908, n.290, sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato.

²⁴ Cfr. MELONCELLI, L'informazione amministrativa, Rimini, 1983, p.35.

²⁵ Cfr. FERRARI, L'avventura del segreto nell'Italia repubblicana negli tra il '60 e l'80, in AA.VV., Il segreto nella realtà giuridica italiana, Padova, 1983, p.78.

²⁶ Cfr. ROMAGNOSI, La scienza delle Costituzioni, 1849, p.30, per il quale "tutto prova la necessità ed il diritto di un'assoluta pubblicità degli atti dell'amministrazione, della completa libertà, pubblicità e circolazione delle opinioni sulla legislazione ed amministrazione dello Stato. Le eccezioni sono poche e debbono essere sanzionate dalla legge".

²⁷ Cfr. FERRARI, op.ult.cit., p.77, per il quale tale proposizione è incrinata dalla sua assolutizzazione, in quanto "porta a demonizzare ogni segreto, prospettandolo come una specie di peccato capitale ed opponendogli retoricamente il modello della casa di vetro".

l'espletamento di funzioni amministrative e per la tutela di spazi di autonomia anche nei sistemi democratici.

La disciplina dell'accesso introdotta dalla L. n. 241 del 1990 costituisce, com'è noto, il coronamento dell'attività svolta dalla Commissione Nigro²⁸, che, trovandosi ad operare dopo l'introduzione della legge francese e di quella tedesca, ebbe modo di giovare delle esperienze maturate in questi due Paesi.

Al fine di realizzare gli obiettivi della trasparenza e della imparzialità dell'azione amministrativa²⁹, il diritto di accesso ai documenti viene costituito come un diritto soggettivo³⁰ e riconosciuto non a tutti ma solo agli interessati (pubblicità non *erga omnes*

²⁸ I due schemi di disegni di legge furono presentati nel settembre 1984 dal Presidente del Consiglio Craxi al Parlamento in allegato alla proposta di semplificazione e snellimento dell'attività pubblica (disciplina dell'attività di governo; procedimento amministrativo; processo amministrativo; controlli e delegificazione): Cfr. PERICU, Si alza il sipario sulla pubblica amministrazione, in *Corriere giuridico*, 1985, p. 451 ss.; PASTORI, Il diritto di accesso ai documenti amministrativi in Italia, in *Amministrare*, 1986, p. 147 ss. Anche la commissione Bozzi per le riforme istituzionali (relazione presentata nel gennaio del 1985) ha espresso chiaramente l'intento di riconoscere ai cittadini un vero e proprio diritto di accesso ai documenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici (par. 3.1. rel.), prospettando l'esigenza di introdurre nella Costituzione un art. 21 bis in base al quale "nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge tutti hanno il diritto di trasmettere e ricevere informazioni nonché di accedere ai documenti e agli atti amministrativi che li riguardano" (par. 8.3 rel.).

²⁹ Inizialmente inteso con una connotazione meramente negativa, nel senso cioè che la p.a., nello svolgimento della sua attività, non doveva subire alcuna ingerenza da parte dei partiti politici, stante che "Il governo di partito... sottopone l'interesse pubblico ai suoi propri interessi sicché in luogo di partiti che governano vi è un governo di partiti" (così MINGHETTI "I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione, Roma, rist. 1944, p. 37), il principio di imparzialità è stato interpretato dalla dottrina più recente nel senso che l'autorità amministrativa, nel procedere alla comparazione degli interessi, deve operare una scelta ponderata tenendo presente tutti gli interessi compresenti nella fattispecie, senza trascurare di esaminarne alcuno. Sul principio di imparzialità cfr. ALLEGRETTI, L'imparzialità amministrativa, Padova, 1965; CASSESE, Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale, in *Riv.it.sc.giur.*, 1968; VIRGA, Le limitazioni della discrezionalità per l'attuazione dell'imparzialità amministrativa, in *Studi Scaduto*, Milano 1970; CERRI, Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione, Padova, 1973; SAPORITO, Il dovere di imparzialità della pubblica amministrazione, in *Cons.Stato*, 1984, II, p.1277. Sui rapporti tra il principio de quo e l'indirizzo politico cfr. GALATERIA-STIPO, Manuale di diritto amministrativo, Torino, 1989, p.222, che riportano poi una puntuale indicazione dei diversi strumenti apprestati dall'ordinamento al fine di dare attuazione al principio (p.223 ss.).

³⁰ Vi è chi, in proposito, parla di diritto soggettivo pubblico (cfr. SELLERI, Il diritto di accesso, cit., p.83), ma tale prospettazione non pare possa essere condivisa, essendo venute meno, dopo l'avvento delle costituzioni democratiche nel secondo dopoguerra, le premesse teoriche su cui la concezione dei diritti pubblici soggettivi si fondava. In quanto situazione soggettiva unitaria propria della teoria generale del diritto, al diritto soggettivo non si addice invero la distinzione tra pubblico e privato. In argomento cfr. CASSETTA, Diritti pubblici subbietivi, in *Enc. dir.*, XII, 1964, p.791. Da ultimo v. BALDASSARRE, Diritti pubblici soggettivi, in *Enc.giur. Treccani*, XI 1989, che alla crisi della teoria in questione dedica un apposito paragrafo.

secondo il modello tedesco).

Diversamente dalla disciplina francese, però, la legge italiana si limita a dare una definizione generale di documento amministrativo (art.22, secondo comma), senza procedere ad una elencazione puntuale dei diversi tipi di documenti amministrativi.

Al diritto di accesso, che si esercita, previa richiesta motivata, nei confronti delle amministrazioni dello Stato (comprese le aziende autonome, gli enti pubblici e i concessionari di pubblici servizi), corrisponde l'obbligo da parte dell'amministrazione di consentire l'accesso, così favorendo l'acquisizione delle notizie richieste. L'amministrazione, infatti, non può limitarsi a tenere un comportamento passivo, ma deve predisporre tutto quanto occorra sul piano organizzativo a garantire il soddisfacimento delle richieste degli amministrati. Ed invero, particolare attenzione è stata posta nei confronti del quadro organizzativo, che è completato dalla istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi (art. 27), con compiti di vigilanza, consultivi e propositivi.

Quanto ai limiti, il diritto di accesso può essere escluso in relazione all'esigenza di salvaguardare: a) la sicurezza, la difesa nazionale e le relazioni internazionali; b) la politica monetaria e valutaria; c) l'ordine pubblico, la prevenzione e repressione della criminalità; d) la riservatezza di terzi, persone, gruppi ed imprese, garantendo peraltro agli interessati la visione degli atti relativi ai procedimenti amministrativi, la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i loro interessi giuridici. E' riconosciuta comunque all'amministrazione la facoltà di differire l'accesso ai documenti richiesti sino a quando la conoscenza di essi possa impedire o gravemente ostacolare lo svolgimento dell'azione amministrativa. Dove la legge sembra essere particolarmente incisiva, sia rispetto al modello francese che alla legge n. 816/85, è, però nella garanzia del diritto di accesso. Ed invero, sinora il diritto de quo non era corredato da un'efficace tutela giudiziale, del tutto inadeguati risultando infatti gli strumenti apprestati dall'ordinamento a protezione dell'amministrato che si vedeva illegittimamente rifiutato l'accesso agli atti della p.a.: la sola disposizione di carattere generale alla quale ci si poteva riferire era quella contenuta nell'art. 743 c.p.c., a condizione però di accedere all'opinione che l'actio ad exhibendum da essa prevista potesse esercitarsi anche nei confronti degli organi della p.a., in presenza naturalmente di un'apposita disciplina del diritto di accesso che indicasse gli atti da considerare pubblici³¹. Ma il rimedio, oltre che impraticabile, risulta quasi sempre

³¹ In tal senso cfr. VUCUSA, Il diritto alle copie e alla visione degli atti del comune e della provincia, Rimini, 1985, p.42.

inefficace, in quanto il giudice ordinario non ha gli strumenti per costringere le amministrazioni inadempienti ad ottemperare al decreto con il quale si ingiunge il rilascio della copia ³².

Tale lacuna è ora colmata dall'art. 25 della legge in esame, che prevede ricorso al tribunale amministrativo regionale contro le determinazioni amministrative concernenti il diritto di accesso, fissando il termine breve di trenta giorni per la proposizione del ricorso, per la sua decisione e per l'eventuale appello al Consiglio di Stato, che, come il giudice di primo grado, decide in camera di consiglio, uditi i difensori delle parti che ne abbiano fatto richiesta. In caso di totale o parziale accoglimento del ricorso, il giudice amministrativo, sussistendone i presupposti, ordina l'esibizione dei documenti richiesti.

Come si è incisivamente affermato, "sono chiari gli effetti indotti che la pubblicità dei documenti dovrebbe svolgere a sostegno dell'imparzialità e dunque per la lotta alla corruzione, nonché a vantaggio del buon andamento (efficacia ed efficienza) della funzione amministrativa" ³³.

Si passa ora a dire dello specifico diritto di accesso ai dati statistici.

3. L'accesso ai dati statistici: generalità

La riforma del Sistema Statistico Nazionale è avvenuta, com'è noto, con il recente D.Lgs. 322/1989, emanato in base alla delega conferita al Governo con l'art. 24 L.400/1988. Tale riforma è stata ispirata dal principio cardine secondo il quale l'informazione statistica, che era considerata in precedenza uno strumento a disposizione quasi esclusiva delle pubbliche Istituzioni, deve invece essere vista come un bene utile ad ogni singolo individuo.

Se, infatti, i principali destinatari dell'informazione statistica sono gli organi dello Stato, è venuta imponendosi rapidamente, negli ultimi tempi, l'esigenza da parte della società civile di attingere a vario titolo a tali fonti che, esprimendo realtà oggettive e di

³² Cfr. VIRGA G., Il diritto di accesso dei cittadini agli atti della p.a. e la sua tutela giudiziale nell'ordinamento vigente, in Foro amm., 1989, p.661.

³³ Così ALLEGRETTI, Legge generale sui procedimenti e moralizzazione amministrativa, in Scritti in onore di M.S. Giannini, III, Milano, 1988, p.11. Si avverte che da ultimo è stato emanato il DPR 27 giugno 1992, n.352 recante "Regolamento per la disciplina delle modalità di esercizio e dei casi di esclusione del diritto di accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art.24, comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n.241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (G.U. n.177/92).

sicura provenienza, costituiscono una base spesso insostituibile per le varie attività umane: basti pensare alla pianificazione aziendale, all'informazione giornalistica, alla scienza, all'economia.

La legge di riforma del Sistema statistico si è preoccupata allora, in primo luogo, di garantire la massima facilità di accesso, da parte di enti, organizzazioni varie e singoli cittadini, nei confronti dei dati statistici, vero e proprio patrimonio della collettività .

Il servizio di informazione statistica è stato quindi organizzato come apparato che serve una pluralità di soggetti pubblici (gli organi del Governo, il Parlamento, gli enti pubblici, etc.) e privati: nei confronti dei primi il rapporto può essere attivato sulla base di una semplice richiesta; per i privati, invece, è stato previsto dal D.Lgs 322/89 un differente sistema di accesso, che salvaguardi le esigenze funzionali ed organizzative, e garantisca allo stesso tempo la pienezza di godimento al pubblico ³⁴.

Per quanto in particolare riguarda quest'ultimo aspetto, vale la pena ricordare come la stessa legge di delega (art. 24 L.400/88) abbia fissato il criterio direttivo secondo cui la funzione d'informazione statistica deve ispirarsi al principio dell'imparzialità e della completezza tanto della raccolta, quanto dell'elaborazione e della stessa diffusione dei dati: principio, questo, che funge da clausola di garanzia per l'esercizio del potere connesso alla rappresentanza popolare, che deve svolgersi in condizioni di parità da parte dei soggetti titolari³⁵.

Un altro punto fondamentale fissato dal legislatore delegante è stato l'attribuzione di un pieno e completo diritto di accesso (in precedenza privilegio del solo Governo) agli organi titolari di potestà normative, Parlamento e Regioni: il che, oltre a garantire un più compiuto rispetto dei principi costituzionali in materia, rappresenta altresì un passo importante verso una decisa espansione del principio della circolazione delle informazioni tra i pubblici poteri³⁶.

Lo stesso riconoscimento della titolarità del diritto di accesso anche ai privati (sia pure con i limiti e la regolamentazione di cui appresso si dirà) è un ulteriore strumento, per un concreto riscontro, da parte della società civile, sull'operato dei pubblici poteri, oltre a

³⁴ LABRIOLA, *il Governo della Repubblica: Organi e poteri*, commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400, Rimini, 1989, 223 ss.; CERULLI IRELLI, *Statistica (Sistema Statistico Nazionale)*, in *Enc.dir.*, XLIII, 1990, 676, ss.; GUERRA, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il Sistema Statistico Nazionale*, in *Riv.trim.dir. pubblico*, 1990, 103 ss.; ENDRICI, *La riorganizzazione della statistica pubblica: il governo del Sistema*, *ibidem*, 1902 ss.

³⁵ LABRIOLA, *op.cit.* pag. 223.

³⁶ LABRIOLA, *op.cit.* pag. 224.

costituire, di per sè, un vero e proprio servizio alla collettività³⁷.

La natura ed il contenuto dei limiti posti dal legislatore all'accesso all'informazione statistica confermano la duplice funzione assegnata a tale attività dalle norme: servizio alla collettività e mezzo per una più ampia garanzia di sviluppo democratico.

L'accesso può infatti essere subordinato ai soli limiti costituiti dal rispetto dei diritti fondamentali della persona, e solo nei casi espressamente previsti dalla legge³⁸.

Le limitazioni previste dal D.Lgs 322/89, incidono per lo più sull'ampiezza delle informazioni ottenibili, con lo scopo evidente di favorire la tutela della riservatezza delle informazioni assunte durante lo svolgimento delle indagini. Tale garanzia è assicurata, inoltre, dalle disposizioni relative al segreto imposto agli addetti agli uffici di statistica, nonché dalle norme vigenti in materia di segreto statistico.

La disciplina sul diritto di accesso alle informazioni statistiche è essenzialmente articolata nei seguenti elementi fondamentali: i soggetti titolari dell'interesse medesimo; l'estensione dell'oggetto; i limiti.

Prima di procedere ad una disamina più analitica di tali elementi, è tuttavia il caso di accennare al fatto che l'interesse sotteso alla informazione statistica varia da soggetto a soggetto richiedente, in quanto ai dati, com'è noto, si riconnette una pluralità di impieghi estremamente eterogenee. Ed invero, le informazioni statistiche costituiscono anzitutto un insostituibile supporto conoscitivo per l'ottimizzazione delle decisioni che tutte le organizzazioni, pubbliche e private, debbono adottare nello svolgimento delle loro attività; le stesse informazioni rappresentano, inoltre, nel settore della programmazione, il principale strumento di conoscenza dei fenomeni collettivi. Non a caso, attualmente, è sempre più frequente riscontrare nelle leggi il riferimento al dato statistico, onde collegare il momento imperativo della norma all'andamento e alle variazioni obiettive dei diversi fenomeni; basti pensare all'indice del costo della vita, alle variazioni dei prezzi di talune merci, agli indici demografici, e così via³⁹. Tali variazioni, rilevate statisticamente, possono avere rilievo diretto anche nei rapporti giuridici fra privati, quando le norme lo prevedano⁴⁰.

³⁷ LABRIOLA, op.cit. pag. 224.

³⁸ CERULLI IRELLI, op.cit.; GUERRA, op.cit. ed ENDRICI, op.cit.; LABRIOLA, op.cit.

³⁹ CERULLI IRELLI, op.ult.cit.

⁴⁰ BIGLIAZZI GERI, BRECCIA, BUSNELLI-NATOLI Il sistema giuridico italiano, Diritto civile, UTET, 146; GAZZONI, Manuale di diritto privato, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1990, 571 ss.; PALLOTTINO, Piano Edilizia Economica, Enc.dir. pag. 644 e ss.

Le norme contenute nel decreto legislativo n.322/89 hanno determinato, una complessiva ristrutturazione delle fonti pubbliche preposte alla raccolta ed all'elaborazione delle informazioni statistiche; parallelamente, sono stati introdotti nuovi criteri e modalità di accesso ai dati stessi⁴¹. In sintesi, la nuova disciplina ha razionalizzato e rinnovato il meccanismo dell'accesso ai dati in tutte le sue componenti; si è delineata, inoltre, la struttura organizzativa dell'accesso medesimo e l'istituzione di uffici di collegamento con il pubblico; si è formulata, ancora, una nuova disciplina del segreto statistico e si è, infine, provveduto a ribadire l'obbligo del segreto di ufficio per gli addetti agli uffici di statistica⁴².

Il legislatore della riforma ha perciò tenuto conto del fatto che il principio dell'accessibilità alle informazioni, porta con sé necessariamente l'intervento sui vari livelli del sistema organizzativo, compresa l'individuazione dell'ufficio ove sia materialmente possibile esercitare tale diritto. Lo sviluppo del sistema di libero accesso alle informazioni richiede comunque un ulteriore elemento, e cioè la necessità che gli eventuali soggetti fruitori siano edotti dell'esistenza e della disponibilità delle informazioni stesse. A tal fine, il legislatore ha previsto che uno dei principi basilari della riforma fosse proprio l'intensificarsi dell'attività di diffusione, intesa non solo come promozione, ma anche nel senso di una costante ed effettiva dialettica tra produttori ed utilizzatori dei dati, così da poter tempestivamente adeguare l'offerta di informazioni alla domanda proveniente dal mercato⁴³.

⁴¹ Sull'organizzazione della statistica pubblica, prima della riforma, cfr. lo studio fondamentale di SANDULLI e BALDASSARRE, *Profili costituzionali della Statistica in Italia*, in *Dir. e Soc.* 1973; dopo la riforma cfr. LABRIOLA *op.ult.cit.* p. 150 e ss. e p. 221 e ss., CERULLI IRELLI, *op.ult.cit.*; GUERRA, *op.ult.cit.* ENDRICI, *op.ult.cit.*

⁴² Il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica ha emanato la direttiva n.5 con deliberazione del 15 ottobre 1991, concernente disposizioni per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici di statistica e delle Prefetture. Tale atto, al punto 4, ribadisce che presso le Prefetture sono costituiti gli uffici di collegamento del Sistema Statistico Nazionale con il pubblico.

Gli enti e gli organismi facenti parte del sistema devono perciò assicurare agli uffici di statistica delle Prefetture la fornitura dei dati statistici ufficiali a livello nazionale e locale.

Per quanto riguarda poi il rilascio dei dati, e quindi le modalità organizzative vere e proprie dell'accesso, è prevista l'emanazione di un'apposita successiva direttiva. In argomento cfr. CASSESE "L'evoluzione dell'Istituto prefettizio", in *Consiglio di Stato*, 1990, II, p.555. In particolare sulle direttive cfr. CALOSSO, "Le direttive del Comitato per l'indirizzo ed il coordinamento dell'informazione statistica recanti disposizioni sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici di statistica del Sistema Statistico Nazionale di cui all'art. 3 del Decreto Legislativo n. 322 del 1989", in *Prime Note* 1992, 2, 380 ss. e 1992, 3, 450 ss.

⁴³ L'attività di diffusione dell'informazione statistica è prevista dall'art. 1 del d.lg.n. 322/89, disposizione che stabilisce l'oggetto della disciplina. La riforma della statistica pubblica si muove, infatti, del principio che i dati statistici non sono uno strumento riservato unicamente alle istituzioni, bensì un bene pubblico della collettività fruibile anche dal singolo individuo. A tale ultimo proposito è compito istituzionale dell'ISTAT e degli altri enti ed organismi del Sistema Statistico Nazionale rendere il servizio alla portata

La legge di riforma disciplina poi le modalità di circolazione delle informazioni statistiche nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale e nei confronti dei soggetti esterni al sistema stesso⁴⁴. Sono stati stabiliti, al riguardo, precisi limiti alle modalità di circolazione dei dati, con la possibile individuazione di dati non acquisibili al sistema, non accessibili o con accesso limitato, e l'adozione di strumenti idonei ad assicurare la protezione di interessi fondamentali che viceversa potrebbero essere lesi da una divulgazione indiscriminata⁴⁵. Il criterio della riservatezza, d'altronde, è uno dei principi che contempera anche il generale regime dell'accesso agli atti ed ai documenti, quale delineato dalla stessa legge 241/90, legge nella quale sono state previste alcune limitazioni al diritto di accesso di carattere oggettivo a salvaguardia di interessi pubblici fondamentali ed altre facoltative e temporanee⁴⁶.

La disciplina dell'accesso alle informazioni statistiche si pone nei confronti di quella più generale, relativa al diritto di accesso ai documenti amministrativi, in un rapporto di norma speciale nei confronti della disciplina generale⁴⁷. Tale disciplina speciale sull'accesso ai dati statistici è stata resa opportuna dall'elevato contenuto tecnico della materia; dal punto di vista però della configurazione dell'accesso, come stabilita in via generale dalla legge 241/90, essa concorre tuttavia a determinare ed a fornire un ulteriore elemento di ricostruzione, in via interpretativa, del diritto stesso.

dei cittadini affinché l'utente possa agevolmente usufruire.

⁴⁴ Ai fini di agevolare i compiti degli uffici di statistica e sulla base di quanto disposto dall'art. 21, lett. d), il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, con deliberazione 15 ottobre 1991, ha emanato la direttiva n. 3 per disciplinare i criteri e le modalità per l'interscambio dei dati individuali nell'ambito del Sistema Statistico Nazionale. In argomento, cfr. CALOSSO, op.cit.

⁴⁵ LOIODICE "Informazione", Enc. Dir. XXII, "Informatica, banche di dati e diritto all'informazione", in Scritti in onore di Mortati" Milano 1977, MESSINETTI "Personalità " in Enc. Dir. XXXIII, PATRONO "Privacy e vita Privata" in Enc.Dir. XXXV.

⁴⁶ CORSO E TERESI, Procedimento amministrativo e accesso ai documenti, commento alla legge 7 agosto 1990, n. 241, Rimini 1991, 137 e ss. e CERULLI IRELLI, Corso di diritto Amministrativo, Torino 1991.

⁴⁷ L'art.10 del d.lg. n.322/89 in tema di diritto di accesso alla informazione statistica è più ampio rispetto a quello previsto dalla l.n. 241/90 che stabilisce il limite della presenza di un "interesse" per poter accedere ai documenti amministrativi. Tale ultimo limite, comunque, non è neanche previsto dall'art. 14 della l. n.349/86; in esso infatti si prevede il diritto di accesso alle informazioni sullo stato dell'ambiente, disponibili presso la pubblica amministrazione, a favore di qualsiasi cittadino. La materia dell'accesso alle informazioni statistiche, al pari della materia ambientale assume perciò carattere speciale rispetto alla legge generale in materia di informazione amministrativa. Per un esame approfondito cfr. DE CESARIS "Informazione ambientale e accesso ai documenti amministrativi" Riv.trim. di Diritto pubblico, 1991.

4. Gli elementi del diritto di accesso ai dati statistici

4.1. L'oggetto

I dati statistici consentono di identificare, tra i diversi fenomeni collettivi, quelli che risultano più significativi ai fini di un'analisi dell'assetto socio-economico del Paese⁴⁸.

Le rilevazioni statistiche consentono alla collettività di ottenere la disponibilità di determinate informazioni, relative naturalmente soltanto ai settori oggetto delle indagini effettuate. L'importanza delle scelte programmatiche in ordine alle rilevazioni statistiche è stata perciò tenuta ben presente dal legislatore della riforma, nel momento in cui esso ha previsto la fonte regolatrice dell'intera materia.

Il Programma Statistico Nazionale rappresenta così il documento, di durata triennale, nel quale sono stabilite le statistiche di interesse pubblico e le finalità dell'informazione della statistica ufficiale⁴⁹. Dal punto di vista formale, tale documento, predisposto dall'ISTAT e sottoposto al parere della Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, è deliberato dal Cipe, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed approvato con decreto del Presidente della Repubblica⁵⁰.

L'armonizzazione e la omogeneità tecnica delle indagini, previste dal Programma Statistico Nazionale e affidate in sede di rilevazione agli organi del sistema, è assicurata dal Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica, che è anche l'organo di governo del sistema stesso, e dall'Istat che è la struttura competente a predisporre le nomenclature e la metodologia di base per la classificazione dei fenomeni di carattere demografico, economico e sociale⁵¹.

La natura pubblica dei soggetti appartenenti al Sistema statistico nazionale e

⁴⁸ L'informazione statistica consente di analizzare qualitativamente e quantitativamente i fenomeni collettivi che assumono particolare rilievo in campo demografico, sociale ed ambientale, consentendo, in tal modo, di poter cogliere le trasformazioni delle società per renderle più evidenti e comprensibili. Per un approfondimento cfr. AA.VV. "Pour une histoire de la statistique", Tomo 1, INSEE.

⁴⁹ In tema di "Statistica ufficiale cfr. REY "Statistica ufficiale tra coinvolgimento e neutralità" in Atti del Convegno "Statistica e società", Roma 1987, pag. 390, in argomento inoltre SANDULLI e BALDASSARRE, op.ult.cit.

⁵⁰ In argomento cfr. CERULLI IRELLI, Statistica op.cit., GUERRA, op.cit., ENDRICI, op.cit.

⁵¹ L'art.15 lettera e) del d.lg. 322/89 prevede espressamente, tra i compiti dell'ISTAT, la predisposizione delle nomenclature e delle metodologie di base, vincolanti per gli enti ed organismi del Sistema Statistico Nazionale, per la classificazione e la rilevazione dei fenomeni di carattere demografico, economico e sociale.

l'obbligo dei componenti del sistema stesso, di attenersi alle nomenclature ed alle metodologie stabilite dall'Istituto Nazionale di Statistica, oltre a realizzare la necessaria uniformità di base dei metodi e delle norme adoperati nelle rilevazioni, conferisce efficacia giuridica ai dati, che, "se non altrimenti smentiti", producono direttamente specifici effetti nell'ordinamento⁵².

L'oggetto del diritto di accesso è perciò l'informazione statistica ufficiale prodotta dagli organi del Sistema Statistico Nazionale nei modi e con le garanzie delle quali si è detto ed elaborata, infine, nell'ambito delle indagini inserite nel Programma Statistico Nazionale.

Rispetto ai dati elaborati con le modalità di cui sopra vige il principio del libero accesso alle informazioni statistiche dietro presentazione di una semplice richiesta, a cura dell'interessato, agli uffici competenti del sistema statistico nazionale. Per quanto riguarda invece l'utilizzazione concreta e finale dei dati, occorre dire che essa varia da soggetto a soggetto, e spazia dalla ricezione pura e semplice dell'informazione, al settore della programmazione, a quello dell'attività decisionale pubblica e privata, al campo della regolamentazione dei rapporti fra privati fino all'attività di ricerca⁵³.

Le norme sull'accesso ai dati statistici riconoscono, anche in modo per così dire "autonomo" e privilegiato, la possibilità di accesso ai dati per fini di studio e ricerca. A tale proposito occorre opportunamente ricordare che i dati statistici sono oggetto di studio in tutti i settori della ricerca scientifica, della quale tra l'altro costituiscono anche lo stadio preliminare.

La ricerca scientifica, diritto costituzionalmente garantito, richiede per essere

⁵² Il dato statistico nell'ambito dell'ordinamento giuridico svolge una funzione tecnica e non politica; in tal senso Cons. Stato sez. IV n. 657 del 10.11.1981. Pertanto, nel particolare caso del piano di edilizia economica e popolare, "la previsione di future esigenze di edilizia economica e popolare non può logicamente ritenersi ammissibile ove i dati ISTAT, non altrimenti smentiti, indichino specificamente un continuo progressivo decremento della popolazione", in tal senso Cons.Stato sez. IV, n. 761 del 27.10.1983. Cerulli Irelli, Corso, op.cit., 28.

⁵³ Alle informazioni statistiche si ricollegano attività e utilizzazioni estremamente eterogenee tra le quali è opportuno ricordare: la funzione conoscitiva per l'ottimizzazione delle decisioni degli operatori pubblici e privati; l'utilizzazione dei dati quantitativi da parte della Corte dei Conti, in sede di referto; l'utilizzazione delle informazioni statistiche all'interno delle pubblicazioni private.; l'utilizzazione dei dati nell'istruttoria e nei procedimenti amministrativi c.d. complessi (la giurisprudenza ha indicato, per i piani di edilizia economica e popolare, una serie di criteri riferibili per lo più alle informazioni quantitative: così ad esempio la densità di popolazione, gli incrementi demografici e immigrativi, lo sviluppo delle attività produttive (Cons.St. Sez.IV, 16 giugno 1981, n.476; Cons.St. Sez.IV, 26 gennaio 1982, n. 38; Cons.St. Sez.IV, 30 marzo 1982, n.171; Cons.St. Sez. IV, 21 giugno 1982, n.398 e Cons.St. Sez. IV, 25 giugno 1982, n. 405). In argomento cfr. PALLOTTINO, Piano Edilizia Economica, in Enc.Dir. p. 644 e CERULLI IRELLI, Corso, op.cit., 28.

realizzata l'analisi di una grande quantità di dati, che dovranno poi essere opportunamente selezionati. Anche per quest'ultimo motivo, allo studioso è normalmente consentito un ampliamento delle possibilità informative, e ciò vale anche nell'ipotesi dell'accesso alle informazioni statistiche. Infatti, nel caso, della ricerca scientifica è possibile ottenere la disponibilità di collezioni di dati campionari, anonimi e privati dei riferimenti che ne consentano il collegamento con singole persone fisiche e giuridiche (art. 10 D. Lgs. n. 322/89).

Dal punto di vista organizzativo, occorre poi dire che è possibile acquisire le informazioni statistiche disponibili e, in taluni casi anche le elaborazioni specifiche, su richiesta degli interessati (enti pubblici e privati), o direttamente tramite le pubblicazioni ed il rilascio dei certificati, oppure a domanda dell'utente su supporti informatici, oppure, infine, tramite l'ammissione alle banche dati esistenti⁵⁴.

4.2. I soggetti

Il D.Lg. n.322/89 opera una netta distinzione tra a) i soggetti titolari del diritto soggettivo ad accedere alle informazioni (art. 10); b) i soggetti che possono richiedere l'esecuzione di particolari elaborazioni statistiche remunerate a condizioni di mercato (art. 15, lett. n); c) i soggetti sottoposti al regime dell'interscambio dei dati fra le componenti del sistema statistico nazionale (art. 6 e art. 21, lett. d). Una fattispecie a se stante, soggetta ad autonomia disciplinare, è, poi, quella riguardante la fornitura dei dati censuari⁵⁵.

Appare evidente che, al di fuori dell'ipotesi sub a) ossia quella regolata dall'art.10 del D.Lg.n. 322/89, della quale si tratterà di seguito, gli altri casi sopra indicati non configurano situazioni di accesso nel senso nel quale si è detto sinora.

La disposizione contenuta nell'accennato articolo 10 del D.Lg.n. 322/89, riconosce, infatti, una vera e propria situazione giuridica soggettiva a favore dei soggetti interessati ad ottenere i dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale⁵⁶.

⁵⁴ Per avvicinare maggiormente il servizio statistico al cittadino, in modo da renderlo utile a tutti, l'ISTAT ha predisposto una struttura organizzativa, denominante Centro Diffusione, che consente di ottenere le informazioni richieste in tempo reale. Il Centro, dotato delle più moderne tecnologie, offre i dati anche su mezzi differenti da quelli cartacei, come microfilms, microfiches e nastri magnetici.

⁵⁵ La fornitura dei dati censuari è disciplinata dagli art. 11 della l. n.11/1991 e 38 del relativo regolamento di esecuzione. Ciò era avvenuto anche in passato in occasione del censimento svoltosi nel 1981.

⁵⁶ I criteri fondamentali della figura giuridica dell'accesso alle informazioni statistiche, quale prevista dal

Se l'esigenza di una maggiore circolazione dell'informazione statistica era già stata avvertita dal legislatore che l'aveva soddisfatta con apposita legge (L.n. 864/80), sia pure soltanto a favore di alcune figure soggettive pubbliche, cioè gli enti locali (e neanche tutti), è evidente, tuttavia, che l'affermazione di un diritto generalizzato di accesso ai dati statistici costituisce un vero e proprio salto di qualità rispetto al passato e non soltanto nei confronti dei privati ma anche dal punto di vista dell'efficienza dell'amministrazione. L'accesso ai dati da parte dei soggetti esterni al Sistema Statistico Nazionale è riconosciuto dal D.Lg.n. 322/89, ad un insieme di figure molto ampio ed eterogeneo. La portata della previsione dell'art. 10 peraltro può essere più facilmente e più semplicemente compresa se si considera la molteplicità dei settori oggetto delle indagini statistiche (sociale, demografico, economico e così via).

La stessa disposizione in esame, in altro comma, prevede invece che i dati possano essere distribuiti per motivi di studio e ricerca. Dal momento che, però, la domanda di informazioni statistiche è indubbiamente più ampia e sicuramente non esclusivamente circoscritta alla sola comunità scientifica, il significato da attribuire alla norma in questione, solo in apparenza contraddittoria, può essere ricavato in base allo "status" del soggetto richiedente (professore, ricercatore e così via) che indubbiamente ha rilievo e consente un notevole ampliamento delle possibilità informative. In altri termini, quando ci si trova in presenza di determinate specifiche qualità personali, aggiuntive rispetto alla mera qualità di soggetto legittimato, è possibile inoltrare una richiesta motivata di accesso, previa autorizzazione del Presidente dell'Istat, anche a collezioni campionarie di dati elementari: ciò in deroga al principio che prevede esclusivamente la circolazione di dati in forma aggregata oltre che resi anonimi e privi di ogni riferimento che possa permettere il collegamento con singole persone fisiche e giuridiche.

Le modalità di accesso alle informazioni statistiche, previste dallo stesso D.Lg.n. 322/89 stabiliscono poi che i dati si possano ottenere presentando richiesta, e dietro semplice rimborso delle spese, agli uffici di collegamento con il pubblico. Tali uffici sono costituiti presso la sede centrale dell'ISTAT di Roma e le sedi regionali, nonché presso gli Uffici di Statistica delle Prefetture⁵⁷. Gli altri Uffici di Statistica previsti dall'art. 2 hanno facoltà di costituire l'ufficio di collegamento del Sistema Statistico Nazionale con il pubblico, dandone comunicazione all'ISTAT.

D.lg.n.322/89 erano, peraltro, già stati indicati dalla legge di delega (art. 24 l.n. 400/88), come sopra precisato.

⁵⁷ Art. 10 del D.lg.n.322/89 e Direttiva n. 5 del 5 ottobre 1991 del Comitato di indirizzo e coordinamento, in argomento cfr. CALOSSO, op.cit.

4.3. I limiti

Prima di passare ad esaminare il segreto come limite al diritto di accesso ai dati statistici, sembra opportuno qualche cenno di carattere storico sull'istituto, così da comprenderne meglio l'evoluzione recente⁵⁸.

Anche se generiche disposizione sull'utilizzazione dei dati statistici esclusivamente per fini statistici sono rinvenibili già nel R.D. 18 novembre 1880, n. 5793 (art. 8), che istituiva le statistiche delle cause di morte, può dirsi che il generale segreto d'ufficio sulle notizie raccolte in occasione di indagini statistiche compare per la prima volta nel nostro ordinamento soltanto negli anni venti di questo secolo: introdotto dall'art.6 del R.D. 2 dicembre 1923, n. 2673, venne successivamente riformulato nell'art. 11 della L. 9 luglio 1926, n. 1162, di riordinamento del servizio statistico, trovando infine definitiva disciplina (fino alla riforma dell'89), nell'art. 19 del R.D. 27 maggio 1929, n. 1285.

Come si è già avuto modo di rilevare, la disciplina testè citata, in quanto considerava le notizie raccolte di per se stesse segrete e tali da vincolare chiunque ne venisse a conoscenza, operava un capovolgimento dell'impostazione soggettiva, in base alla quale diventava automaticamente segreto, a prescindere dal suo oggetto, tutto ciò che veniva conosciuto da un determinato soggetto (art. 15 T.U. n.3/57 e art. 326 c.p.). Sotto il profilo funzionale, tale segreto era diretto a realizzare una duplice tutela: della riservatezza dei privati, da una parte (v. anche art. 51 D.P.R. n. 633/72 e art. 32 D.P.R. n. 600/73) sicché si è rilevato che la struttura della disposizione (v. secondo comma) ricalcava lo schema del segreto professionale (art. 622 c.p.); del buon andamento dell'attività statistica pubblica, dall'altra, atteso che senza tale garanzia poteva risultare seriamente compromessa la possibilità di ottenere statistiche complete ed attendibili.

La stessa evoluzione legislativa del settore (v. art. 2 c.18 dicembre 1980, n. 864) imponendo all'ISTAT di fornire alle amministrazioni locali (Regioni, Province autonome e Comuni) che ne avanzassero richiesta "i dati resi anonimi, relativi alle singole unità di rilevazione, da utilizzare per elaborazioni di interesse locale", dimostrava tuttavia la possibilità di ampliare l'ambito delle informazioni conoscibili senza corrispondentemente

⁵⁸ Sullo specifico tema del segreto statistico, prima della riforma della statistica ufficiale cfr. TOMEI, Il segreto statistico, in AA.VV. I sondaggi di opinione ed elettorali, Napoli, 1985, 93 ss. Dopo la riforma operata con D.Lg. n. 322/89 cfr. AA.VV., Segreto statistico. Esigenze conoscitive e tutela della privacy, Lucca 1990, CERULLI IRELLI, Statistica, cit. Sul segreto in generale cfr. AA.VV. Il segreto nella realtà giuridica italiana, Padova, 1983. In particolare sul segreto d'ufficio cfr. Arena, Il segreto amministrativo, I, Padova, 1983, II, 1984. Da ultimo, dopo la legge 241/90, GIRELLA, Il segreto d'ufficio nell'evoluzione normativa disciplinare, in TAR 1991, 243.

determinare un'attenuazione nella tutela degli interessi protetti dalla normativa sul segreto statistico. D'altro canto, la dottrina non aveva mancato di sottolineare che, sul piano pratico, tale normativa era stata spesso resa inoperante in quanto gli uffici anagrafici si erano sempre serviti dei dati censuari per la revisione degli atti anagrafici e lo stesso avevano fatto le camere di commercio con i dati del censimento industriale per aggiornare i registri delle imprese. Tale dottrina poneva così l'esigenza di una nuova disciplina del segreto statistico, atteso anche il mutato quadro ordinamentale nel quale l'istituto veniva a collocarsi dopo l'entrata in vigore della Costituzione.

Premesso che il dato statistico, inteso come patrimonio della collettività, viene considerato ora come bene giuridico in senso proprio, oggetto di diritti, obblighi ed altre situazioni giuridiche⁵⁹, la legge di riforma si è preoccupata allo stesso tempo di stabilire le modalità di fruizione di tale bene. La disciplina attuale si è invero informata al criterio di una maggiore apertura nei confronti degli utilizzatori dell'informazione statistica; è stato pertanto creato un sistema aperto e allo stesso tempo complesso e articolato, che innanzitutto tiene conto della necessità di coniugare il diritto all'informazione con la tutela della riservatezza in coerenza col dettato della Costituzione in materia; esso, poi, non trascura le implicazioni derivanti dal trattamento informatizzato dei dati, capace di aggregare e rendere accessibile in tempo reale ciò che prima era disperso o difficilmente reperibile. Al fine di limitare gli svantaggi e i pericoli connessi alla divulgazione e circolazione delle informazioni nel corso delle indagini, il legislatore ha oggi disciplinato l'istituto del segreto statistico in una forma molto più articolata rispetto alla scarsa disciplina che lo regolava in passato.

Innanzitutto la legge stabilisce, con riguardo ai soggetti, che gli addetti agli uffici di statistica devono osservare le norme vigenti in materia di segreto d'ufficio per i dipendenti civili dello Stato.

Per ciò che attiene invece al profilo oggettivo, le disposizioni contenute nei primi due commi dell'art.9 del D. Lg.n. 322/89 delineano, come ha affermato recentemente la Corte Costituzionale nella sentenza n. 139/90, un vero e proprio sistema; esse, infatti, "formulano i principi a tutela della privacy individuale che sono diffusi, pressoché in forma analoga, in tutti gli ordinamenti giuridici delle Nazioni più civili"⁶⁰. In base agli accennati principi è possibile, da una parte prevenire il rischio di una diffusione indiscriminata delle informazioni, dall'altra garantire da eventuali processi di identificazione le singole unità di rilevazione.

⁵⁹ Cfr. CERULLI IRELLI, *Statistica*, op.cit., pag. 690.

⁶⁰ Corte Cost. 26 marzo 1990 n. 139 in *Giu.It.*, I, 1, 1991, 376 con nota di R.TOMEI.

I criteri generali del sistema sono pertanto i seguenti: a) le informazioni statistiche non possono essere comunicate ad alcun soggetto esterno, pubblico o privato, né ad alcun ufficio della pubblica amministrazione, se non in forma aggregata sulla base dei dati individuali non nominativi; b) l'impiego dei dati raccolti nel corso delle indagini è limitato ai soli fini statistici. Sotto quest'ultimo profilo, è necessario precisare che, ove si volesse operare un diverso uso delle informazioni statistiche, sarebbe necessario prevederlo nell'ambito di un'apposita disciplina: ad es., l'art. 12 della L. 9 gennaio 1991, n. 11 ha stabilito che i Comuni possano effettuare la revisione delle anagrafi sulla base di alcune notizie tratte dal questionario del 13^o Censimento generale della popolazione.

Un'ipotesi particolare definita dalla legge (art. 9, terzo comma) "eccezionale", è poi quella dell'estensione del segreto statistico anche a dati aggregati. Qualora ricorrano i presupposti di questa specifica fattispecie, l'organo responsabile dell'amministrazione, ove è inserito l'ufficio di statistica, ha la facoltà di inoltrare apposita richiesta, sentito il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica al Presidente del Consiglio dei Ministri, che è l'organo competente a decidere in merito. Occorre dire che ulteriori elementi di ricostruzione dell'istituto nel segreto statistico si rinvengono, oltre che nei predetti principi giuridici, nei metodi e nelle norme delle discipline statistiche e informatiche, per le quali si rinvia alle relative trattazioni specialistiche, atteso che i meccanismi giuridici predisposti non sono talvolta sufficienti ad evitare il rischio di individuazione dell'unità di rilevazione. In taluni casi, infatti, ricorrendo ad esempio al metodo della sottrazione delle quantità già note, oppure all'interconnessione dei dati aggregati con archivi di dominio pubblico, sussiste pur sempre l'eventualità di identificazione; necessario è allora ricorrere a tecniche di copertura o di oscuramento al fine di assicurare la segretezza delle informazioni.

L'elevato grado di tecnologia adoperato nell'attività statistica non consente, a causa della costante e progressiva evoluzione del settore, una stabile codificazione di norme e metodi tecnici idonei ad assicurare il diritto alla riservatezza, ma viceversa richiede una ricerca continua di nuove soluzioni adatte ad evitare i rischi di identificazione delle unità di rilevazione.

Un'importante deroga al segreto statistico è stata ora introdotta in ambito comunitario dal Regolamento Euratom, CEE n. 1588/90 del Consiglio dell'11 giugno 1990 nei rapporti tra i sistemi nazionale (per l'Italia, l'ISTAT-Sistema) e l'Istituto statistico delle Comunità europee (ISCE). Tale deroga comporta che gli istituti nazionali di statistica non siano più vincolati dalle legislazioni interne sul segreto statistico allorché un atto di diritto comunitario relativo a una statistica comunitaria prevede la trasmissione delle informazioni. Anche in tal caso, tuttavia, l'esigenza di protezione della sfera privata dei

singoli (persone fisiche e giuridiche), ha trovato adeguato riscontro nella previsione normativa, stante che la trasmissione all'ISCE dei dati individuali deve avvenire in modo tale da escludere comunque l'identificazione diretta delle unità statistiche.

Non rientrano, infine, tra i dati tutelati dal segreto statistico gli estremi identificativi di persone e di beni e gli atti certificativi di rapporti presenti nei pubblici registri per i quali vige per gli addetti all'ufficio di statistica l'ordinario regime di segreto di ufficio ed un sistema di accesso ai sensi della legge 241/90 presso le competenti amministrazioni.

Quaderni di Ricerca ISTAT

ECONOMIA E AMBIENTE

FAMIGLIE E SOCIETA'

1/1992 - A. Righi e R. Palomba - *Child Cost and Child Value in Italy. Attitudes, Facts and Intentions*

2/1992 - A. Caputo e C. Putignano - *Popolazione staniera e devianza. Caratteri strutturali, costi socio-economici, possibili scenari per gli anni '90*

METODOLOGIA E INFORMATICA

1/1992 - F. Crescenzi - *On Estimating Population Uniques. Methodological Proposals and Applications on Italian Census Data*

2/1992 - G. Coccia - *Disclosure Risk in Italian Current Population Surveys*

ORDINAMENTO E AMMINISTRAZIONE

1/1992 - R. Tomei e G. Bellitti - *Il censimento demografico. Lineamenti giuridici e organizzativi*

2/1992 - R. Tomei e G. Bellitti - *L'accesso ai dati statistici*

ISTAT - Biblioteche
Inventario S.B.N. R 6370
Data 21.7.1998

UBO 4P6P4