



IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

NELLA riunione odierna, alla quale hanno preso parte il prof. Pasquale Stanzione, presidente, la prof.ssa Ginevra Cerrina Feroni, vice presidente, il dott. Agostino Ghiglia, l'avv. Guido Scorza, componenti e il cons. Fabio Mattei, segretario generale;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE, “*Regolamento generale sulla protezione dei dati*” (di seguito “Regolamento”);

VISTO il d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 ss.ii.mm. recante il “*Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento nazionale al Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la Direttiva 95/46/CE*” (di seguito “Codice”);

VISTO il d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322, recante le “*Norme sul Sistema statistico nazionale e sulla riorganizzazione dell’Istituto nazionale di statistica*” e in particolare, l’art. 6- bis del medesimo decreto;

VISTE le “*Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell’ambito del Sistema Statistico nazionale*”, Allegato A.4 al Codice (di seguito “Regole deontologiche”) e, in particolare, l’art. 4-bis delle medesime Regole deontologiche in base al quale “*Nel Programma statistico nazionale sono illustrate le finalità perseguite e le garanzie previste dal d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 e dal d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni e dalle presenti regole deontologiche. Il Programma indica altresì i dati di cui agli artt. 9, par. 1, e 10 del Regolamento, le rilevazioni per le quali i dati sono trattati e le modalità di trattamento. Il Programma è adottato, con riferimento ai dati personali, di cui agli artt. 9 e 10 del Regolamento, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, ai sensi dell’art. 58, par. 3, lett. b) Regolamento*”;

VISTA la richiesta di parere sullo schema di Programma statistico nazionale 2020-2022, aggiornamento 2022 trasmessa dall’Istituto Nazionale di Statistica con nota del 9 dicembre 2021 (prot. n. 3170423);

VISTA la documentazione in atti;

VISTE le osservazioni formulate dal Segretario generale ai sensi dell’art. 15 del Regolamento del Garante n. 1/2000, doc. web n. 1098801;

Relatore il dott. Agostino Ghiglia;

PREMESSO

Con nota del 9 dicembre 2021, l'Istituto nazionale di statistica ("Istat" o "Istituto") ha trasmesso lo schema di Programma statistico nazionale 2020-2022-Aggiornamento 2022 ("Psn" o "Programma") per la formulazione del parere di competenza del Garante, ai sensi dell'art. 6-bis, comma 1-bis del d.lgs. 6 settembre 1989, n. 322 e dell'art. 4-bis delle Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema Statistico nazionale, Allegato A.4 al Codice. Nella documentazione in atti sono stati forniti altresì l'estratto del verbale della seduta del 20 luglio 2021 del Comitato di indirizzo e coordinamento e dell'informazione statistica (Comstat) di approvazione del Psn, come previsto dall'art. 3, comma 6 del Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 166; il parere della Conferenza Unificata, espresso in data 9 settembre 2021, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281; il parere della *Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica* (di seguito Cogis), espresso in data 26 ottobre 2021, ai sensi degli artt. 12 e 13 del d.lgs. 322 del 1989.

Con specifico riferimento al parere della Cogis merita segnalarsi l'auspicio della Commissione a che si operi un "*intervento organico sul SISTAN*", che possa essere "*strumentale anche alla migliore realizzazione delle azioni stabilite nei sei assi di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) grazie all'utilizzo esteso, da parte di tutte le amministrazioni pubbliche e soggetti privati coinvolti, di un moderno sistema di informazioni statistiche utili per le analisi ex ante, ex post, di monitoraggio e impatto delle azioni poste in essere*".

A tale auspicio fa seguito quello del Garante affinché la riorganizzazione del Sistan tenga conto, sin dalla progettazione, dell'esigenza di disporre di regole chiare, omogenee ed efficaci che, in omaggio al principio di proporzionalità, siano altresì in grado di assicurare adeguata tutela ai diritti e alle libertà fondamentali degli interessati. Ciò con particolare riferimento alle nuove regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell'ambito del Sistema Statistico nazionale di cui l'Autorità ha promosso l'adozione con il provvedimento del 15 aprile 2021 (doc. web n. 9582086).

La Cogis inoltre non solo sottolinea come il Presidente dell'Istat, in numerosissime occasioni, abbia "*fornito alle Istituzioni e all'opinione pubblica precisi e puntuali elementi, considerazioni e raffronti per la comprensione della diffusione della pandemia da COVID 19, degli attuali e prospettici impatti demografici, sociali, economici etc., a beneficio della migliore comprensione del fenomeno in esame, con positive esternalità anche finalizzate a decisioni di policy*", ma accoglie altresì con estremo favore l'incremento del numero di lavori statistici volti ad esaminare gli effetti della pandemia sulla società da differenti prospettive (economiche, sociali, sanitarie, etc.).

Nel riconoscere un ruolo strategico all'Istat per l'analisi e la comprensione delle conseguenze della crisi pandemica e per fornire statistiche affidabili e tempestive che consentano ai decisori pubblici interventi mirati per la ripresa e la resilienza del Paese, anche al fine di attuare tutte le missioni previste nel richiamato PNRR, non può non raccomandarsi la necessità di salvaguardare un'impostazione antropocentrica nell'uso dei dati personali anche per tali finalità, che, come più volte ribadito dal Garante negli ultimi anni, sia costantemente volto a tutelare la dignità delle persone interessate. Ciò avuto in particolare riguardo alla posizione della Cogis secondo la quale ogni Istituto di statistica nazionale dovrebbe disporre di un "*Unità Informativa di Management delle Crisi, capace di fare da collettore dei dati necessari per comprendere questi eventi, reagire, individuare necessità urgenti di informazione, garantire la comparabilità delle informazioni raccolte, organizzare e coordinare la loro diffusione grazie anche al ricorso a protocolli standard*".

Le esigenze di tempestività nella raccolta delle informazioni, di aumento e di diversificazione delle fonti di dati, nonché di riduzione del fastidio statistico impongono al tempo stesso una riflessione sulla verifica di adeguate basi giuridiche per il trattamento di tali dati, specie se derivanti da fonti private e di garanzie idonee a tutela dei diritti e delle libertà degli interessati.

La Cogis sollecita, infine, *“il miglioramento dell'alfabetizzazione statistica degli italiani”*. Si pone certamente in linea con tale auspicio l'attività di collaborazione informale del Garante con l'Istituto appena conclusasi e avviata a seguito del parere del 10 dicembre 2020 sul Programma statistico nazionale 2020 – 2022 (doc. web n. 9520567), tenuto conto degli avvertimenti ivi formulati dall'Autorità, ai sensi dell'art. 58, par. 2, lett. a) del Regolamento e volta a semplificare e razionalizzare le schede del Psn al fine di potersi pervenire, per la prossima programmazione triennale (2023-2025), a un documento maggiormente coerente con la rinnovata disciplina in materia di protezione dei dati personali. Sulla base delle indicazioni fornite dall'Ufficio del Garante nell'ambito dell'attività istruttoria, il Psn -ferma la sua natura esternamente tecnica- a partire dal triennio (2023-2025) dovrebbe presentarsi come un atto più snello e maggiormente chiaro e intellegibile da parte degli interessati, ciò tenuto conto che, come previsto dalle Regole deontologiche, funge anche da informativa agli interessati *“quando il trattamento riguarda dati personali non raccolti presso l'interessato e il conferimento delle informazioni a quest'ultimo richieda uno sforzo sproporzionato rispetto al diritto tutelato in base a quanto previsto dall'art. 14, par. 5, lett. b) del Regolamento”* (art. 6, comma 2, delle Regole deontologiche).

Ancora in via preliminare, si ribadisce che il trattamento di dati relativi a condanne penali e reati (di cui all'art. 10 del Regolamento) è consentito solo se autorizzato da una norma di legge o, nei casi previsti dalla legge, di regolamento, che prevedano garanzie appropriate per i diritti e le libertà degli interessati. In mancanza delle predette disposizioni di legge o di regolamento, i trattamenti di tali dati e le relative garanzie sono individuati con decreto del Ministro della giustizia, da adottarsi ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400, sentito il Garante. Pertanto, nelle more dell'adozione di tale decreto ministeriale, in assenza di altra disposizione di legge o regolamento, non si rinviene un'adeguata base normativa che legittimi il trattamento dei predetti dati per fini statistici. A tale riguardo, si segnala che, con provvedimento del 24 giugno 2021 (doc. web n. 9682603), l'Autorità ha adottato il *“Parere su uno schema di regolamento recante l'individuazione dei trattamenti di dati personali relativi a condanne penali e reati e delle relative garanzie appropriate ai sensi dell'articolo 2-octies, comma 2, del Codice”*. Successivamente, nell'Adunanza del 21 dicembre 2021 della sezione consultiva per gli atti normativi, il Consiglio di Stato si è espresso sul predetto schema di decreto anche alla luce dei rilievi formulati dal Garante nel richiamato parere. Il supremo consesso della Giustizia amministrativa offre, in primo luogo, un'interpretazione coordinata con l'ordinamento nazionale di *“dato relativo a condanne penali e reati”* che ricomprenda *“ogni provvedimento penale, anche non definitivo”* (condanne, reati, misure di sicurezza, ivi inclusa l'assoluzione *cfr.* punti 3.2.2.-3.2.5.) e, per ciò che qui rileva, ribadisce la coerenza della ricostruzione normativa relativa ai presupposti giuridici per il trattamento delle tipologie di dati in esame rispetto all'ordinamento comunitario e a quello specifico di settore (*cfr.* punto 4.3).

Si segnala, quindi, come elemento di criticità per la produzione della statistica ufficiale in settori che richiedono il trattamento di dati giudiziari, la mancata adozione, allo stato, del richiamato decreto da parte del Ministero della Giustizia.

RILEVATO

1. Osservazioni di carattere generale

Con specifico riferimento al Psn sottoposto al parere del Garante, che si compone complessivamente di 806 lavori statistici, di cui 320 riconducibili a Istat e 486 agli altri soggetti che fanno parte o partecipano al Sistan, ferme le migliorie che ci si attende per la prossima programmazione triennale sui prospetti informativi dei lavori statistici, appare comunque opportuno formulare specifiche osservazioni ed evidenziare talune criticità che possano essere di ausilio per i singoli titolari del trattamento tenuti alla compilazione dei prospetti informativi relativi ai lavori statistici.

L'art. 6- bis, comma 1-bis del d.lgs. 322 del 1989, prevede, in particolare, che *“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”*. Come per il Psn 2020-2022, aggiornamento 2021-2022, l'Istituto ha previsto che, prima dell'indicazione dei lavori statistici di titolarità dei diversi soggetti Sistan, siano indicate le misure tecniche e organizzative implementate da ciascuno di essi. Tuttavia, si ribadisce l'inadeguatezza di molte di queste sezioni rispetto a quanto richiesto dal dettato normativo e a quanto già rappresentato dal Garante nel parere reso sullo schema di Programma statistico nazionale 2020-2022, aggiornamento 2021-2022, del 16 settembre 2021 (doc. web n. 9717477, cfr. 1.1). Infatti, persiste, nella maggior parte delle sezioni denominate *“Misure di sicurezza”*, compilate da ciascuna amministrazione titolare dei trattamenti statistici inseriti nel Psn, l'indicazione dell'avvenuto adempimento di obblighi già specificamente previsti dal Regolamento (come la nomina di eventuali responsabili del trattamento, la tenuta del registro delle attività di trattamento, la designazione del responsabile della protezione dei dati, ai sensi degli artt. 28, 30 e 37 del Regolamento), ovvero la descrizione in termini del tutto generali delle misure tecniche e organizzative implementate dal titolare a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento, senza contestualizzarle rispetto ai trattamenti statistici indicati nel Psn. In tali sezioni manca, infatti, nella maggior parte dei casi, l'indicazione delle garanzie adeguate per i diritti e le libertà degli interessati adottate, con particolare riferimento alle misure tecniche e organizzative volte a garantire il rispetto del principio di minimizzazione nell'ambito dei trattamenti per scopi statistici menzionati nel Psn (art. 89 del Regolamento).

Si segnala, ed esempio, la scheda compilata dal Centro studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne che, con riferimento alle misure tecniche, si limita a garantire l'adozione delle misure di sicurezza di natura tecnologica, organizzativa e procedurale definite dalla Circolare AgID n. 2 del 18/04/2017 *“Misure minime di sicurezza ICT per le pubbliche amministrazioni”*, senza alcuna specificità rispetto ai trattamenti statistici svolti. Si segnala, inoltre, la scheda compilata da Anpal -*Agenzia nazionale politiche attive del lavoro*- che si limita anch'essa a richiamare le misure tecniche e organizzative implementate in generale dall'amministrazione con riguardo a tutti i trattamenti da essa svolti. Si segnala altresì la sezione redatta dalla Regione Emilia Romagna che, seppure nella parte introduttiva specifica che *“Si descrivono di seguito le misure organizzative adottate dalla Regione Emilia-Romagna nei trattamenti di dati personali connessi ai lavori statistici inseriti nel presente Programma di cui è titolare, al fine di attuare in modo efficace i principi di protezione di tali dati sanciti dalla normativa*

vigente in materia”, a seguire identifica le misure di sicurezza in generale implementate senza alcuna contestualizzazione rispetto ai trattamenti svolti nell’ambito dei lavori statistici presenti nel Psn, in conformità all’art. 89 del Regolamento.

Specifiche criticità si rilevano in relazione alla scheda presenta dal Ministero dell’istruzione (PUI) e dal Ministero dell’università e della ricerca (MUR). In particolare, la scheda precisa che *“Sulla base di quanto stabilito dal D.L. 9 gennaio 2020, n. 1, convertito con modificazioni con la legge 5 marzo 2020, n. 12, recante «Disposizioni urgenti per l’istituzione del Ministero dell’istruzione e del Ministero dell’università e della ricerca» e contestuale soppressione del Ministero dell’istruzione dell’università e della ricerca (Miur), nelle more dell’adozione dei regolamenti di organizzazione il Ministero dell’Università e della Ricerca (MUR) si avvale del Dipartimento per le risorse umane, finanziarie e strumentali del Ministero dell’Istruzione (MI)”*. Nella scheda è inoltre dichiarato che *“per quanto concerne il MUR la nomina del responsabile del trattamento è in corso di definizione. A seguito del D.L. n. 1 del 9 gennaio 2020 recante disposizioni urgenti per l’istituzione del Ministero dell’Istruzione e del Ministero dell’Università con contestuale soppressione del Miur, la convenzione con il Responsabile esterno del trattamento dei dati per il MUR risulta temporaneamente sospesa”*.

Tutto ciò premesso, si ritiene pertanto opportuno che le sezioni *“Misure di sicurezza”* del Psn vengano riviste dai relativi titolari del trattamento, alla luce delle osservazioni sopra formulate; l’Ufficio del Garante si riserva di avviare specifici approfondimenti in ordine all’assetto organizzativo del Ministero dell’Università a seguito del d.l. n. 1 del 2020 e alla conformità alla disciplina in materia di protezione dei dati personali tenuto anche conto dell’ampio lasso di tempo intercorso dalla soppressione del Ministero dell’Istruzione dell’Università e della ricerca.

2. Osservazioni relative a singoli lavori statistici

Come evidenziato nel parere sul Psn 2020-2022, del 10 dicembre 2020 (cit.), il Garante, esercitando il suo potere consultivo sul primo atto di programmazione triennale statistica successivo dell’entrata in vigore del Regolamento, ha ritenuto opportuno, in via prioritaria, concentrare l’attenzione sulle tematiche che riguardano trasversalmente tutti i lavori statistici inseriti nel Psn, riservandosi quindi di valutare l’opportunità di avviare specifici accertamenti, rispetto a singoli lavori, anche in occasione dell’esame degli aggiornamenti annuali del Psn.

In questa sede, pertanto, si evidenziano le principali criticità rilevate in relazione a taluni specifici lavori statistici, fermo restando che la formulazione del presente parere non esaurisce i poteri di indagine dell’Autorità (cfr. punto 2 provv.to del 9 maggio 2018, doc. web n. 9001732).

2.1 Lavori statistici di titolarità del Consorzio interuniversitario AlmaLaurea

Nel Psn è riproposto il lavoro statistico *“ALM-00001 Razionalizzazione e valorizzazione delle Indagini sugli esiti occupazionali dei laureati, al fine di realizzare una base-dati integrata sul tema dell’istruzione universitaria”* quale studio progettuale che si pone l’obiettivo *“di valutare la razionalizzazione delle indagini, svolte da Istat e da AlmaLaurea, sul tema della rilevazione degli esiti occupazionali dei laureati, così da ampliare l’offerta di informazioni statistiche a supporto delle politiche del Paese sull’Università. Lo studio progettuale prevede anche l’integrazione, a livello individuale, dei dati contenuti nella banca-dati dell’Anagrafe Nazionale degli Studenti del MUR con un sottoinsieme di quelli di AlmaLaurea, per valutare la fattibilità della realizzazione di un sistema di informazioni integrata sul tema dell’istruzione universitaria”*.

Tale lavoro statistico, già sospeso con i precedenti pareri (*cf.* punto 6.1 del provv. del 13 febbraio 2020, sullo schema di Programma statistico nazionale 2017-2019 – Aggiornamento 2019 -doc. *web* n. 9283929; provv. del 10 dicembre 2020 sullo schema di Programma statistico nazionale 2020-2022, doc. *web* n. 9520567), tenuto conto dell'istruttoria ancora pendente, dalla quale è emersa la persistenza di molteplici criticità relative, in particolare, all'effettiva applicazione dei principi di liceità e trasparenza, deve intendersi ancora sospeso, in quanto l'Ufficio del Garante, nonostante le istanze avanzate, non ha ricevuto ancora elementi sufficienti per potersi esprimere favorevolmente sui trattamenti dei dati personali all'uopo previsti.

2.2 Lavoro statistico EMR-00028 Rilevazione delle tipologie e caratteristiche dei clienti negli esercizi ricettivi

Il lavoro statistico EMR-00028 è volto ad *“Analizzare le caratteristiche socio-demografiche e tipologiche della clientela che soggiorna negli esercizi ricettivi (alberghieri e complementari) della Regione, integrando e approfondendo le informazioni previste dalla rilevazione IST-00139. Spostando maggiormente l'attenzione sulla clientela, la Regione cerca di capire quali sono le caratteristiche delle persone che visitano il proprio territorio, quali sono i fenomeni e gli eventi che influenzano l'attrazione dei turisti, se esiste una segmentazione della clientela legata alle peculiarità dei diversi territori”*. A tal fine è prevista la raccolta delle informazioni sui turisti, relative a *“sesso, l'età, la tipologia di ospite, la motivazione della vacanza, il mezzo utilizzato, la provenienza, il canale di prenotazione. La raccolta delle informazioni viene spostata al momento del check-in recuperando le informazioni proprio da quelle rilevate dal gestore durante la registrazione dell'ospite”*. Tenuto conto che, *prima facie* le strutture ricettive non appaiono tenute ad acquisire tutte le informazioni ivi indicate, il Garante ritiene necessario sospendere il lavoro statistico in esame e avviare una specifica istruttoria al fine di comprendere i presupposti giuridici del trattamento e le modalità con le quali vengono raccolte le richiamate informazioni presso gli interessati, per il tramite delle strutture turistiche, il ruolo attribuito a queste ultime e come vengono assolti gli obblighi informativi e assicurata, se del caso, la volontarietà dell'adesione alla rilevazione statistica (artt. 6, 12, 13, 24, 28 del Regolamento).

2.3 Lavori statistici necessari alla realizzazione del Censimento permanente

Si rilevano, inoltre, specifiche criticità in relazione ai lavori concernenti la realizzazione del censimento permanente: *“IST-02493 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale”* e *“IST-02494 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista”*.

Come noto, con il decreto legge 179 del 18 ottobre 2012, convertito con modificazioni in legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata operata una radicale trasformazione delle modalità di realizzazione del censimento di competenza dell'Istat. In primo luogo, esso da decennale è divenuto *“permanente”* e dunque con cadenza annuale. Inoltre, il censimento permanente viene ora realizzato attraverso l'utilizzo integrato di fonti amministrative e di altre fonti di dati utili a fini censuari (art. 1, commi 227 e 237 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020). In particolare, in base al comma 228 dell'art. 1 della legge di bilancio per il 2018. *“I censimenti permanenti sono basati sull'utilizzo integrato di fonti amministrative e di altre fonti di dati utili a fini censuari e sullo svolgimento di rilevazioni periodiche. Ai fini dell'integrazione dei dati per l'effettuazione dei censimenti di cui al comma 227, ferme restando ulteriori previsioni nel Programma statistico nazionale, gli enti, le*

amministrazioni e gli organismi titolari delle basi di dati di seguito indicate sono tenuti a metterle a disposizione dell'ISTAT, secondo le modalità e i tempi stabiliti nei Piani generali di censimento, di cui al comma 232, e nei successivi atti d'istruzione:

- a) archivi su lavoratori e pensionati dell'INPS;*
- b) archivio delle comunicazioni obbligatorie del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;*
- c) anagrafe nazionale degli studenti e Anagrafe nazionale degli studenti e dei laureati delle università del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca;*
- d) archivi sui flussi migratori del Ministero dell'interno;*
- e) Sistema informativo integrato di Acquirente unico S.p.A. sui consumi di energia elettrica e gas, previa stipulazione di un protocollo d'intesa tra l'ISTAT e l'Acquirente unico S.p.A., sentiti l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il settore idrico, ridenominata ai sensi del comma 528, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato;*
- f) archivi amministrativi sulle aziende agricole e dati geografici di AGEA;*
- g) anagrafe tributaria, archivi dei modelli fiscali, catasto edilizio, catasto terreni e immobili, comprensivi della componente geografica, archivi sui contratti di locazione e compravendita dei terreni e degli immobili dell'Agenzia delle entrate”.*

Sul piano generale di censimento (PGC), quale atto propedeutico all'avvio dei lavori censuari, il Garante si è espresso con i provvedimenti del 4 ottobre 2018 (doc. web n. 9047672) e del 23 gennaio 2020 (doc. web n. 9261093). Successivamente, con il provvedimento del 16 dicembre 2021 (doc. web n. 9738899), l'Autorità si è poi pronunciata sullo schema di protocollo di intesa tra Istat e Acquirente Unico per la regolamentazione dell'acquisizione a fini censuari da parte di Istat dei dati sui consumi di energia elettrica e gas.

Tutto ciò premesso, si ritiene che alcune delle nuove fonti di dati inserite nei lavori statistici “IST-02493 *Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale*” e “IST-02494 *Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista*” siano, alla luce delle evidenze allo stato disponibili, eccedenti rispetto a quanto individuato nella legge di bilancio, al punto 2.5. del PGC nonché anche rispetto a quella porzione di discrezionalità che residua in capo all'Istat in vista delle modalità di realizzazione del censimento.

Ci si riferisce, in particolare, ai dati relativi a:

- abbonamenti ferroviari e bus del Gruppo F.S. Italiane raccolti presso il Ministero dell'economia e finanze;
- abbonamenti ferroviari gruppo Italo, raccolti presso Italo Spa;
- abbonamenti Telepass raccolti presso Telepass Spa - Gruppo Atlantia;
- Traffico ferroviario viaggiatori provenienti dal lavoro statistico FES-00018 (quest'ultimi limitatamente al lavoro IST-02493).

A tale riguardo, si rileva, da un punto di vista formale, che né la legge di bilancio per l'anno 2018 né il PGC indicano il Ministero dell'economia e delle Finanze, il Gruppo Italo Spa, il Gruppo Telepass Spa e i lavori statistici di titolarità delle Ferrovie dello stato come fonti impiegabili a fini censuari.

Da una prospettiva sostanziale, si rileva poi che i dati che si intenderebbe ora raccogliere a scopi censuari attengono agli spostamenti dei cittadini sul territorio nazionale. Il trattamento di queste informazioni determina un'ingerenza particolarmente invasiva nella vita privata degli interessati, andando a incidere non solo sui diritti alla riservatezza e protezione dei dati ma anche sulla libertà di movimento (art. 16 Cost.). La maggior parte degli archivi che si intererebbero utilizzare, inoltre, raccolgono dati prodotti nell'esercizio della libertà negoziale degli individui. A tale riguardo, si ritiene che l'accesso di un'articolazione dello Stato a dati personali gestiti *iure privatorum*, inerenti ad aspetti particolarmente intimi della vita degli interessati (come le comunicazioni personali e gli spostamenti sul territorio) potrebbe risultare del tutto imprevedibile e sproporzionato, se non corroborato da specifiche misure di trasparenza e bilanciamento. D'altronde, in riferimento ad un'iniziativa analoga volta dell'acquisizione a fini censuari da parte di Istat dei dati sui consumi di energia elettrica e gas, lo stesso legislatore, anche sulla scorta delle specifiche criticità precedentemente sollevate dal Garante (cfr. Segnalazione concernente le disposizioni in materia di censimenti permanenti di cui al disegno di legge di bilancio, del 7 novembre 2017, doc. web. n. 7447536), ha richiesto che vi fosse una preventiva convenzione tra i titolari del trattamento, adottata con il parere dell'Autorità (cfr. provv. del 16 dicembre 2021, doc. web n. 9738899).

Si conferma inoltre l'esigenza che la sistematizzazione dell'uso dai dati "*Business-to-Government*" nel panorama delle fonti utilizzabili per scopi di statistica ufficiale, sia operata in coerenza con regole definite a livello comunitario e corroborata da garanzie adeguate a salvaguardare la legittima pretesa di riservatezza vantata da ogni individuo (inteso come utente/contraente) rispetto ad indebite ingerenze dello Stato nella sua vita privata.

Nel caso specifico, l'eccedenza delle informazioni che si intenderebbero trattare si accentua alla luce della crescente numerosità di banche dati impiegata per scopi statistico censuari. A tal proposito, l'Autorità ha già avuto modo di esprimersi, ritenendo che "*quanto maggiore è il numero delle basi di dati utilizzate per la parte di censimento permanente realizzata attraverso l'interconnessione di numerosi archivi amministrativi e per effettuare il riporto all'universo dei dati raccolti attraverso le indagini dirette che vengono condotte su una porzione estremamente ridotta di popolazione, tanto più rigoroso deve essere il controllo sull'indispensabilità di ciascuna delle informazioni che si intende acquisire* (art. 5, par. 1, lett. c) del Regolamento; provv. 16 dicembre 2021 doc. web n. 9738899).

Ciò premesso, si ritiene necessario che le fonti di dati sopra richiamate (abbonamenti ferroviari e bus del Gruppo F.S. Italiane raccolti presso il Ministero dell'economia e finanze, abbonamenti ferroviari gruppo Italo, raccolti presso Italo Spa; abbonamenti Telepass raccolti presso Telepass Spa - Gruppo Atlantia; Traffico ferroviario viaggiatori provenienti dal lavoro statistico FES-00018 (quest'ultimi limitatamente al lavoro IST-02493) siano espunte dai lavoro statistici "*IST-02493 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale*" e "*IST-02494 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista*" e che, conseguentemente, siano modificate le tipologie di variabili che si intende diffondere in forma disaggregata (art. 1, comma 232, lett. c) legge 27 dicembre 2017, n. 205).

Sempre in riferimento ai medesimi lavori statistici, si rileva una criticità in relazione alle variabili rilevate per fini censuari presso il Sistema informativo integrato (SII) di Acquirente Unico. In base a quanto indicato nel protocollo sottoposto al parere del Garante, per il settore Gas tali informazioni sono: Codice PDR; Tipo PDR; Codice REMI; Prelievo annuo; Codice fiscale; Partita Iva; Nome; Cognome; Ragione sociale; Codice

fiscale straniero; Codice comune; per il settore elettrico, invece, le informazioni trattabili sono: Settore elettrico, Codice PO, Codice fiscale, Partita Iva, Nome, Cognome; Ragione sociale; Consumo totale. Nelle schede informative relative ai lavori statistici “IST-02493 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale” e “IST-02494 Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista”, compaiono, invece, come Principali variabili da acquisire: “data di nascita; sesso; luogo di nascita; luogo di residenza; indirizzo di domicilio; utenza; consumi; prima e/o seconda casa; provincia di residenza; comune di residenza; provincia di domicilio; comune di domicilio; paese di cittadinanza; codice univoco indirizzo di residenza SIM (CUI); codice SIM individuo; codice univoco indirizzo di domicilio fiscale SIM”.

Le informazioni indicate nel protocollo e quelle indicate nel Psn evidentemente non coincidono. Allo stato delle evidenze disponibili si rileva, in particolare, un disallineamento di informazioni in ordine alla residenza e domicilio dell’utente oltre che in riferimento al dettaglio prima/seconda casa.

Si ritiene pertanto necessario che per la realizzazione dei predetti lavori vengano utilizzate come variabili acquisibili presso il Sistema informativo integrato (SII) di Acquirente unico solo quelle identificate nello specifico protocollo di intesa sul quale il Garante si è espresso con il parere del 16 dicembre 2021 (doc. web n. 9738899) e che i prospetti informativi vengano di conseguenza modificati indicando solo tali informazioni.

2.4 IST-02629 Sviluppo di indicatori di morbosità diagnosticata

Merita poi soffermarsi sullo studio progettuale “IST-02629 Sviluppo di indicatori di morbosità diagnosticata”. Secondo quanto descritto nella scheda “Lo studio si propone di identificare le principali fonti informative e banche dati che offrano la possibilità di calcolare stime di incidenza e prevalenza di malattie, traumatismi e cause esterne, tramite una procedura di interconnessione delle fonti NSIS effettuata dal Ministero della Salute ai fini dello studio delle coorti di riferimento per le varie patologie (i codici AIC/ATC delle prescrizioni farmaceutiche, i codici ICD delle patologie traumatismi- cause esterne di morbosità, saranno utilizzati dal Ministero per selezionare la patologia di riferimento fornita dall’ISTAT). In parallelo viene effettuata l’analisi delle fonti Tessera Sanitaria (Ministero dell’economia e finanze), Health Search (Società italiana di medici di medicina generale)”.

Per la realizzazione del lavoro statistico in esame è previsto l’utilizzo di dati provenienti da trattamenti statistici tra cui rilevano, in particolare, le LAC (“IST-02492 Rilevazione delle liste anagrafiche comunali”) nell’ambito delle quali gli interessati sono identificati attraverso il Codice SIM, generato a partire dal Codice fiscale degli interessati. Ciò premesso, atteso che i dati contenuti nel nuovo sistema informativo del Ministero della salute (NSIS) sono privi del codice fiscale dell’assistito, essendo quest’ultimo identificato attraverso un codice univoco non direttamente identificativo generato attraverso complesse tecniche di pseudonimizzazione (è previsto infatti l’utilizzo dei codici “Cuni” e “Cuna”-, definite nel d.m. 7 dicembre 2016, n. 262, recante “Regolamento recante procedure per l’interconnessione a livello nazionale dei sistemi informativi su base individuale del Servizio sanitario nazionale, anche quando gestiti da diverse amministrazioni dello Stato”), non appare chiaro come i dati provenienti da queste due fonti possano essere messi in correlazione.

Al riguardo, si rappresenta che il richiamato d.m. n. 262/2016 precisa che il Ministero della salute può trattare i dati contenuti nel NSIS solo per determinate finalità, tra cui rilevano anche quelle “statistiche perseguite dai soggetti pubblici che fanno parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) ai sensi del decreto legislativo 6 settembre

1989, n. 322, e successive modificazioni”, nel rispetto delle richiamate tecniche di pseudonimizzazione e dei limiti ivi descritti (cfr. artt. 2 e 3 del d.m. n. 262 del 2016).

Rilevato, infine, che la scheda informativa del lavoro statistico in questione reca nella sezione “riferimenti normativi” l’indicazione di svariate fonti dell’ordinamento giuridico delle quali non si apprezza allo stato la pertinenza rispetto alla finalità indicata nel prospetto, si ritiene necessario sospendere il lavoro in esame e avviare una specifica istruttoria preliminare, al fine verificare, anche alla luce della valutazione di impatto svolta ai sensi dell’art. 35 del Regolamento, la correttezza dei trattamenti di dati personali svolti in tale ambito anche alla luce della specifica disciplina di settore, con specifico riferimento all’applicazione delle tecniche di pseudonimizzazione e dei limiti descritti nel citato d.m. n. 262 del 2016.

2.5. ISS-00053 Osservatorio epidemiologico sui suicidi e tentativi di suicidio

Il PSN in esame vede riproposto il lavoro statistico ISS-00053 che è già stato oggetto di sospensione da parte del Garante e rispetto al quale è tuttora in corso una specifica istruttoria (prov. del 9 maggio 2018, doc. *web* 9001732; prov. del 13 febbraio 2020, doc. *web* n. 9283929 e prov. del 10 dicembre 2020, doc. *web* 9520567). In ogni caso merita evidenziarsi che la principale criticità rilevata in riferimento al lavoro statistico in esame concerne, analogamente a quanto emerso in relazione al lavoro “IST-02629 Sviluppo di indicatori di morbosità diagnosticata”, la possibilità di interconnettere dati contenuti nei flussi del Nuovo sistema informativo del Ministero della salute, che il dicastero detiene in forma pseudonimizzata, con dati provenienti da fonti esterne a tale sistema, utilizzando come chiave di *record linkage* il codice fiscale, non presente nel NSIS, ciò a detrimento dell’efficacia e della robustezza delle misure di pseudonimizzazione implementate ai sensi del sopra richiamato d.m. n. 262 del 2016.

In tale quadro, allo stato degli elementi, si ribadisce in questa sede che il richiamato lavoro statistico deve intendersi ancora sospeso.

2.6 IST-02832 Prestazioni sanitarie ambulatoriali e farmaci erogati dal Servizio Sanitario Nazionale

Rileva poi il lavoro” IST 02832 *Prestazioni sanitarie ambulatoriali e farmaci erogati dal Servizio Sanitario Nazionale*” descritto come evoluzione dello studio progettuale “IST-02776 *Valorizzazione statistica dei dati del Sistema Tessera Sanitaria relativi alle prestazioni sanitarie erogate dal Servizio Sanitario Nazionale*”. Il progetto è volto a “*Monitorare l’erogazione di prestazioni sanitarie ambulatoriali e farmaci erogati dal Servizio Sanitario Nazionale per valutazioni statistiche sulle condizioni di salute della popolazione e il funzionamento dei servizi, in relazione ai bisogni di cure e di assistenza dei cittadini. Valutare l’effetto dell’emergenza sanitaria da Covid-19 analizzando la dinamica sia delle prestazioni e dei farmaci collegati alla gestione dei pazienti affetti da Sars-Cov-2, sia di quelli indirettamente ‘condizionati’ per le difficoltà di accesso alle prestazioni sanitarie in conseguenza dell’emergenza*”. A tal fine, l’Istituto intenderebbe acquisire presso il Ministero delle Finanze (MEF), indicato come titolare del trattamento, informazioni relative a “*prestazioni sanitarie ambulatoriali (visite mediche, test diagnostici, test laboratorio); farmaci*”. In particolare, le principali variabili da acquisire: sarebbero “*Codice pseudonimo [dell’interessato]; sesso; età; codice ASL (di residenza, di prescrizione, di erogazione); codice prestazione (per prestazione) o codice ATC (per farmaci); data (di prescrizione e di erogazione); tipo medico prescrittore; codice priorità; codice esenzione; codice Ministero Salute struttura erogatrice*”.

A tale riguardo, si segnala che il MEF, cui fa capo il Sistema Tessera Sanitaria, non riveste il ruolo di titolare di tutti i trattamenti di dati effettuati attraverso tale sistema (art. 19 del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137; d.m. 2 novembre 2020). Più precisamente, si ribadisce che il MEF, qualora non rivesta il ruolo di titolare in riferimento alle informazioni che sono trattate attraverso il sistema TS, può conservare le stesse solo per il tempo strettamente necessario al completamento delle operazioni di comunicazione e quelle tecniche di verifica, fermo restando che tali informazioni devono essere cancellate irreversibilmente al termine delle predette operazioni (*cf.* il decreto del MEF del 27 luglio 2005 con riferimento alle ricette e l'art. 50, comma 10, d.l. n. 269/2003 con riferimento ai dati sulla liquidazione periodica dei rimborsi erogati alle strutture di erogazione di servizi sanitari per prescrizioni farmaceutiche e specialistiche; provv. del Garante del 26 luglio 2017 doc. *web* n. 6930323).

Si ritiene pertanto necessario che l'Istat verifichi il ruolo del MEF in relazione ai dati oggetto di trattamento nel lavoro statistico in esame e, di conseguenza, provveda ad aggiornare il relativo prospetto informativo (artt. 24 o 28 del Regolamento). Si ribadisce, in proposito, che possono essere trattati solo i dati che il MEF legittimamente conserva entro i limiti temporali consentiti dalla normativa di riferimento.

2.7 IST-00220 Indagine sull'inserimento professionale dei laureati

Il lavoro statistico in questione è volto a “*Rilevare la condizione occupazionale dei laureati e integrare le informazioni da indagine con dati amministrativi*”. A tal fine, è previsto l'utilizzo di dati provenienti da altri trattamenti statistici, tra cui rilevano: Indagine Almalaurea sulla condizione occupazionale dei laureati a dieci anni dal titolo ALM-00003 e l'utilizzo di liste di partenza tra cui quelle MUR-00026 Istruzione Universitaria (I-II-III ciclo). A tale riguardo, si ribadisce che tali lavori statistici risultano sospesi con il provvedimento del Garante del 13 febbraio 2020 (doc. *web* n. 9283929) e sui quali è tuttora in corso una specifica istruttoria, essendo l'Ufficio in attesa di riscontri da parte dei rispettivi titolari del trattamento. Tanto premesso, resta inteso che i dati relativi a tali lavori non possono essere utilizzati neanche per la realizzazione del lavoro statistico in esame.

2.8 Studi longitudinali sulle disuguaglianze di salute determinate da differenze socio-economiche

Anche nello schema di PSN in esame sono presenti numerose statistiche da fonti amministrative organizzate, di titolarità di altrettante Regioni /Province autonome volte alla realizzazione di analoghi *Studi longitudinali sulle disuguaglianze di salute determinate da differenze socio-economiche* (CAM-00001; EMR-00019; LAZ-00006; LOM-00002; PAB-00041; PUG-00001; RSI-00004; TOS-00013).

Tali studi, attraverso l'esame di svariate fonti amministrative contenenti dati anche inerenti alle particolari categorie di cui all'art. 9 del Regolamento UE 679/2016, sono volti a individuare e valutare, tramite misure epidemiologiche, eventuali differenze di salute tra gruppi di popolazione con diversa condizione demografica, socio-economica e ambientale e a fornire indicazioni per programmare idonei interventi volti a rimuovere condizioni sfavorevoli di vita e a tutelare i gruppi svantaggiati. Tra le finalità è indicata altresì quella di costruire un sistema di sorveglianza di eventi sanitari in rapporto a fattori demografici, socio-economici e ambientali. Solo in alcune delle schede relative ai richiamati lavori è riportata una sintesi delle tecniche di pseudonimizzazione che le regioni intenderebbero implementare per lo svolgimento di tali studi, per la realizzazione dei quali è previsto altresì un coordinamento tra le regioni/province autonome coinvolte.

Tenuto conto che gli studi in esame prevedono il trattamento su larga scala di dati relativi alla salute nonché alle condizioni socio economiche degli assistiti, delle finalità che si intendono perseguire nonché della necessità di approfondire i profili relativi alle misure di pseudonimizzazione che si intenderebbero implementare, l’Autorità ha ritenuto opportuno avviare una specifica istruttoria al fine di verificare la conformità di tali trattamenti alla disciplina vigente in materia di protezione dei dati personali, attraverso l’acquisizione di ulteriori elementi, con particolare riferimento alle relative valutazioni di impatto redatte ai sensi dell’art. 35 del Regolamento (cfr. parere 16 settembre 2021 doc. web n. 9717477).

Ciò premesso, tenuto conto che nel corso della richiamata istruttoria la Regione Lombardia ha dichiarato di non voler più realizzare il lavoro *LOM-00002 Studio longitudinale della Lombardia: disuguaglianze di salute determinate da differenze*, si ritiene opportuno che la relativa scheda informativa sia espunta dallo schema di PSN.

3. Diffusione delle variabili in forma disaggregata.

L’art. 13, comma 3-*bis* del d.lgs. 322 del 1989 dispone che “*Nel programma statistico nazionale sono individuate le varianti che possono essere diffuse in forma disaggregata, ove ciò risulti necessario per soddisfare particolari esigenze conoscitive anche di carattere internazionale o europeo*”. Questa facoltà va coordinata con le disposizioni concernenti il segreto statistico, di cui all’art. 9 del medesimo decreto legislativo, oltre che con la disciplina in materia di protezione de dati personali, in particolare, con i principi di limitazione della finalità, minimizzazione e *accountability* (art. 5, par. 1 lett. b) e c) e par. 2 del Regolamento) e con il divieto di diffusione di dati sulla salute, genetici e biometrici di cui all’art. 2-*septies*, comma 8 del Codice.

Al riguardo, occorre evidenziare che l’art. 13, comma 3-*bis* del d.lgs. 322 del 1989 prevede che “*Nel programma statistico nazionale sono individuate le varianti che possono essere diffuse in forma disaggregata, ove ciò risulti necessario per soddisfare particolari esigenze conoscitive anche di carattere internazionale o europeo*”. Tale disposizione non può essere intesa *sic et simpliciter* come presupposto giuridico per diffondere dati personali. Essa, invero, va interpretata nel senso che le richiamate esigenze conoscitive, possano condurre ad accettare un rischio di reidentificazione degli interessati maggiore di quello tollerato (considerando 26 del Regolamento) e solo nella misura in cui ciò risulti proporzionato alle esigenze conoscitive richiamate dalla norma.

Ciò, in base al principio di *accountability*, pone in capo al titolare del trattamento l’onere non solo di motivare adeguatamente l’esigenza conoscitiva rappresentata ma anche di dimostrare che diversamente (ossia attraverso la diffusione di variabili maggiormente aggregate), essa sarebbe nella sostanza disattesa.

Su tali basi, si prende favorevolmente atto delle modalità con le quali sono compilate le schede relative ai lavori statistici per i quali è prevista la diffusione di variabili in forma disaggregata, soprattutto in riferimento alla sezione “*Motivazioni della proposta di diffusione delle variabili in forma disaggregata*”.

TUTTO CIO’ PREMESSO IL GARANTE

1. ai sensi dell’art. 58, par. 3, lett. b) e par. 2 lett. f) del Regolamento, dell’art. 6- *bis* del d.lgs. 322 del 1989 e dell’art. 4-*bis* delle Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica effettuati nell’ambito del Sistema Statistico

nazionale, Allegato A.4 al Codice, esprime parere favorevole sullo schema di Programma statistico nazionale 2020-2022 a condizione che:

- a) il lavoro statistico *EMR-00028 “Rilevazione delle tipologie e caratteristiche dei clienti negli esercizi ricettivi”* sia provvisoriamente sospeso (punto 2.2);
- b) nei lavori statistici IST-02493 *“Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale”* e IST-02494 *“Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista”* non vengano utilizzati dati provenienti da abbonamenti ferroviari e bus del Gruppo F.S. Italiane raccolti presso il Ministero dell'economia e finanze; abbonamenti ferroviari gruppo Italo, raccolti presso Italo Spa; abbonamenti Telepass raccolti presso Telepass Spa - Gruppo Atlantia; Traffico ferroviario viaggiatori provenienti dal lavoro statistico FES-00018 (quest'ultimi limitatamente al lavoro IST-02493 e vengano conseguentemente modificati i relativi prospetti informativi (punto 2.3);
- c) per la realizzazione dei lavori statistici IST-02493 *“Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente areale”* e IST-02494 *“Sistema Integrato Censimento permanente e Indagini sociali, componente da lista”* vengano utilizzate come variabili acquisibili presso il Sistema informativo integrato (SII) di Acquirente Unico Spa unicamente quelle identificate nello specifico protocollo di intesa sul quale il Garante si è espresso con parere del 16 dicembre 2021 (doc. *web* n. 9738899) e che i prospetti informativi vengano di conseguenza modificati indicando solo tali informazioni (punto 2.3);
- d) il lavoro statistico IST-02629 *“Sviluppo di indicatori di morbosità diagnosticata”* sia provvisoriamente sospeso (punto 2.4);

Ai sensi dell'art. 78 del Regolamento, degli artt. 152 del Codice e 10 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150, avverso il presente provvedimento è possibile proporre ricorso dinnanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, a pena di inammissibilità, entro trenta giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso.

Roma, 30 giugno 2022

IL PRESIDENTE

IL RELATORE

IL SEGRETARIO GENERALE