

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA

DIPARTIMENTO DELLE STATISTICHE ECONOMICHE

**PRINCIPI GIURIDICI E PROCEDURE PER LA
DIFFUSIONE DELLE STATISTICHE DEL COMMERCIO
CON L'ESTERO**

Linda Cicalini

Ottobre 2001

Premessa

Le principali fonti di disciplina del trattamento dei dati personali a fini statistici sono d.lgs. n. 322/89, che ha introdotto il Sistema statistico nazionale e il d.lgs. n. 281/99. Tale ultimo provvedimento legislativo ha adattato alle specifiche esigenze della ricerca storica, scientifica e statistica, le norme generali dettate dalla legge n. 675/96 in materia di trattamento di dati personali.

Infatti, per i trattamenti effettuati per i suddetti scopi, accanto all'esigenza di tutela della riservatezza dei dati trattati, il legislatore ha considerato l'esigenza della diffusione dell'informazione raccolta.

Dunque, ogni trattamento di dati a fini statistici, compresa la realizzazione della banca dati delle statistiche del commercio estero deve tener conto di tali contrapposti interessi: da un lato, l'esigenza informativa, nel caso di specie, sui fenomeni relativi agli scambi commerciali tra l'Italia e i Paesi esteri, dall'altro la tutela della riservatezza dei dati relativi agli operatori economici.

1. Principi giuridici in materia di diffusione dei dati statistici

La disciplina della diffusione e comunicazione dei dati statistici è dettata dall'art. 9 del d.lgs. n. 322/89, modificato dal d.lgs. n. 281/99. In particolare, la norma citata prevede che i dati raccolti nell'ambito di rilevazioni statistiche comprese nel Programma statistico nazionale non possano essere diffusi o comunicati ad alcun soggetto esterno, pubblico o privato, né ad alcun ufficio della pubblica amministrazione se non in forma aggregata, in modo che non se ne possa trarre alcun riferimento a persone identificabili. In ogni caso i dati non possono essere utilizzati al fine di identificare nuovamente gli interessati. Inoltre, essi possono essere utilizzati solo per scopi statistici e di ricerca scientifica e non possono essere utilizzati per prendere decisioni o provvedimenti relativamente all'interessato, né per trattamenti di dati per finalità di altra natura, ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 281/99.

Le disposizioni citate non si applicano, ai sensi dell'art. 9, comma 4 del d.lgs. n. 322/89 agli estremi identificativi di persone o di beni, o agli atti certificativi di rapporti, provenienti da pubblici registri, atti o documenti conoscibili da chiunque.

Ulteriori principi, in materia di tutela della riservatezza dei dati, sono stabiliti dal Codice deontologico per i trattamenti di dati personali a fini statistici, adottato in attuazione dell'art. 10 del d.lgs. n. 281/99 ed attualmente in corso di emanazione. In particolare, il Codice definisce il concetto di identificabilità di un'unità statistica, in termini di possibilità, mediante l'uso di mezzi ragionevoli, di stabilire un'associazione significativamente probabile tra la combinazione delle modalità delle

variabili relative all'unità statistica e i dati identificativi della medesima. Sono specificati, inoltre, i mezzi ragionevolmente utilizzabili per l'identificazione dell'interessato, quali ad esempio, le risorse economiche, di tempo, la possibilità di incroci con archivi nominativi o altre fonti, ecc. Le richiamate disposizioni danno attuazione all'art. 13 del Regolamento UE n. 322/97, in base al quale per determinare se un'unità statistica è identificabile si tiene conto di tutti che un terzo può ragionevolmente utilizzare per identificare l'unità stessa.

Il Codice, in armonia con il richiamato Regolamento comunitario e con il citato art. 10 del d.lgs. n. 281/99, stabilisce, altresì, che la comunicazione a terzi dei dati debba avvenire nel rispetto dei principi di pertinenza e non eccedenza rispetto agli scopi per cui i dati vengono richiesti.

2. Applicazione dei principi in materia di riservatezza nella diffusione dei dati relativi alle statistiche del commercio estero

L'applicazione dei richiamati principi nella diffusione dei dati relativi alle statistiche sul commercio estero comporta l'adozione di tecniche diverse atte ad evitare il rischio di identificazione dell'interessato. Come di seguito specificato, tali tecniche variano a seconda dei tipi di dati cui ci si riferisce. In particolare, occorre distinguere tra i dati provenienti da statistiche aventi ad oggetto le merci e quelle riferiti agli operatori.

2.1 Statistiche relative alle merci

Nel caso delle tradizionali statistiche del commercio con l'estero, l'oggetto della rilevazione è l'interscambio di merci. Pertanto ogni informazione relativa al singolo operatore del commercio estero, pur rilevata dalle indagini, viene sistematicamente ignorata nelle successive elaborazioni ed azioni di diffusione. Di conseguenza, la possibilità di associare, totalmente o parzialmente, le informazioni sugli scambi commerciali ad un singolo soggetto economico ha natura indiretta ed accidentale. Infatti, si può verificare solo nei casi in cui la riclassificazione dei valori e delle quantità importate ed esportate, compiuta a partire dai dati elementari ed in funzione di caratteri statisticamente rilevanti per le merci, non consente di aggregare le informazioni riferite ad un singolo operatore con quelle riferite ad altri operatori.

Per quanto riguarda le modalità di diffusione di tali statistiche, esiste, a livello internazionale, una prassi consolidata che si basa sul principio della **riservatezza passiva**. Esso si fonda sulla particolare natura dell'informazione fornita – relativa all'oggetto e non al soggetto dell'interscambio – e tiene conto della simmetria dei flussi (le esportazioni dell'Italia verso un determinato paese corrispondono alle importazioni di quest'ultimo dall'Italia).

Tale principio si concretizza nell'oscuramento di particolari raggruppamenti merceologici a seguito di una richiesta formale compiuta dal soggetto economico interessato a tale forma di tutela.

Tale richiesta è sottoposta a verifica da parte del Servizio Commercio estero ed ha corso una volta accertata l'impossibilità di aggregare i dati personali in oggetto con quelli relativi ad altri operatori.

2.2. Statistiche relative agli operatori

Per quanto riguarda, invece, la diffusione di statistiche che adottano il singolo soggetto economico come unità statistica di riferimento – come nel caso delle imprese esportatrici/importatrici e degli operatori economici del commercio con l'estero – trova applicazione il principio c.d. della **riservatezza attiva** che si rifà alla nota regola dei tre operatori, condizionata alla verifica dell'assenza di posizione dominante da parte di una delle imprese (regola della dominanza).

3. Il piano di diffusione delle statistiche del commercio estero

Recentemente, a seguito delle preoccupazioni emerse a livello comunitario e nazionale in relazione all'esigenza di garantire che i trattamenti di dati personali si svolgano nel rispetto dei principi in materia di riservatezza, i soggetti responsabili della produzione e della diffusione dell'informazione statistica sono stati invitati a prestare attenzione al rischio di identificazione di singoli soggetti importatori o esportatori, in relazione ai mezzi ragionevoli che l'utente può porre in essere al fine di individuare indirettamente informazioni riservate.

Al fine di ridurre al massimo il rischio di identificazione - indiretta e accidentale - nell'ambito di tali statistiche, si è provveduto a predisporre uno strumento (*Piano per la diffusione*) che disciplina le possibilità di compiere incroci e di raggiungere specifici livelli di dettaglio merceologico, geografico o territoriale. Lo schema ha l'obiettivo di ridurre entro soglie ragionevoli il numero di combinazioni che potrebbero risultare potenzialmente riservate secondo il principio della riservatezza attiva, mantenendo comunque un contenuto informativo rilevante per gli utenti.

In particolare, nel caso dell'analisi dei dati nazionali per voce della nomenclatura combinata (circa 9800 posizioni), paese e regime statistico, l'esclusione di quest'ultima variabile da tali elaborazioni (la variabile di classificazione regime statistico è attualmente disponibile solo in funzione dei circa 100 gruppi della classificazione CPATECO91) ha permesso di ridurre le combinazioni che potrebbero indirettamente ed eventualmente essere riconducibili a meno di tre operatori. Si ricorda, come già sopra evidenziato, che l'informazione relativa agli operatori è del tutto assente da tali statistiche. Per quanto riguarda l'analisi territoriale del commercio con l'estero,

che riporta informazioni relative agli incroci per provincia, raggruppamento merceologico e paese, si è provveduto a limitare il dettaglio merceologico (dai 236 gruppi merceologici ai circa 100 gruppi della classificazione delle merci associate all'attività economica), nonché ad escludere la possibilità di fornire dati in quantità. Questi ultimi sono disponibili solo a livello regionale con un minor dettaglio merceologico.

4. Tipologie di prodotti statistici e soluzioni adottate in materia di riservatezza

Esaminati, nei precedenti paragrafi, i principi applicabili in tema di tutela della riservatezza dei dati, se ne illustra l'operatività con riferimento ai prodotti delle statistiche del commercio con l'estero. Il quadro sinottico dell'associazione di principi applicati e prodotti statistici è contenuto nella tabella allegata – Tab. A).

La definizione delle varie tipologie di prodotti statistici si basa in primo luogo sull'identificazione dell'unità statistica di riferimento e secondariamente sulle modalità di incrocio e di dettaglio delle variabili di classificazione adottate.

4.1 - Merci

Le statistiche del commercio estero tradizionalmente riportano informazioni sull'interscambio commerciale, pertanto l'unità statistica di riferimento è costituita dai flussi di merci. Le informazioni fornite, misurate in termini di valore monetario e di quantità fisiche (sia di peso che, se disponibili, di altre unità di misura), sono analizzate in relazione ad una pluralità di variabili di classificazione di carattere amministrativo e statistico.

Nell'ambito di tali variabili, sono state individuate quelle più rilevanti ai fini della diffusione esterna:

- nomenclatura statistica delle merci;
- paese statistico di provenienza o destinazione;
- modo di trasporto;
- provincia di origine o destinazione.

Una serie di altre variabili secondarie, comunque rilevanti per l'analisi dei flussi di commercio con l'estero, sono le seguenti:

- regime statistico;
- paese di origine (per il commercio intra-comunitario);
- dogana.

E' importante sottolineare che l'informazione relativa al codice identificativo dell'operatore economico (partita I.V.A.) che ha realizzato lo scambio commerciale è una variabile rilevata ed utilizzata esclusivamente nell'ambito delle attività di revisione dei dati. Una volta che i dati sono stati validati, si procede ad eliminare tale informazione e a riaggregare i dati in relazione ad altri caratteri statisticamente rilevanti per l'analisi dell'interscambio di merci. In questa fase, pertanto, l'informazione relativa al codice identificativo dell'operatore viene eliminata e, inoltre, le informazioni relative alla singola operazione vengono aggregate con tutte quelle relative alle altre operazioni che presentano identiche modalità. Tale procedura di aggregazione delle informazioni elementari viene ripetuta quando si predispongono i dati per la diffusione delle statistiche del commercio con l'estero. Anche in tale caso, l'esclusione di alcune variabili e le successive operazioni di riaggregazione, determinano un ulteriore consolidamento delle informazioni individuali.

Queste operazioni - quella relativa al processo produttivo e quella relativa al processo di diffusione - costituiscono di fatto delle procedure di trattamento dei dati personali che si rivelano inefficaci solo nei casi in cui l'operazione di riclassificazione dei dati non determina alcun consolidamento delle informazioni individuali, le quali tuttavia rimangono prive di elementi identificativi soggettivi.

In merito a questa tipologia di prodotti statistici si adotta, per consuetudine anche a livello internazionale, il principio della **riservatezza passiva**. Esso viene applicato in relazione al massimo dettaglio merceologico disponibile (singole voci della Nomenclatura combinata a otto posizioni) e si riflette, a livello applicativo, nella creazione di una voce merceologica residuale nella quale sono sommate tutte le voci riservate, garantendo così a fortiori la tutela del vincolo della riservatezza anche per classificazioni di ordine superiore¹ e, al contempo, permettendo la quadratura delle bilance commerciali. Tale scelta viene estesa anche al caso in cui la richiesta di tutela di riservatezza riguardi l'incrocio di una voce merceologica con un solo paese, poiché appare al momento l'unica soluzione idonea a salvaguardare la riservatezza complessiva del sistema informativo delle statistiche del commercio con l'estero.

Il principio della **riservatezza attiva** è invece applicato a tutte le elaborazioni relative alle merci che non rientrano tra quelle esplicitamente previste dal *Piano per la diffusione delle statistiche del commercio con l'estero*. In una prima fase si procede alla verifica del numero di operatori presenti

¹ Per quanto riguarda la classificazione dei prodotti associati alle attività economiche (CPA) sono state adottate differenti modalità per garantire la tutela della riservatezza. In particolare, al fine di evitare la creazione di una voce merceologica residuale, si è provveduto ad oscurare alcune voci della nomenclatura di scarso interesse, eliminando il problema della riservatezza fino alla quinta cifra della classificazione in oggetto. L'unica eccezione è costituita, fino all'anno 2000, dai prodotti energetici accorpati nel gruppo 400.

in relazione a ciascuno degli incroci richiesti e al massimo livello di dettaglio indicato. Da un punto di vista operativo, gli operatori sono individuati sulla base della partita IVA e i controlli sono effettuati in relazione ad un numero limitato di "variabili chiave" che permettono la facile identificazione del soggetto coinvolto nell'interscambio commerciale. In particolare si considerano come "variabili chiave" il tipo di merce, la provincia di origine/provenienza e il regime statistico.

Secondariamente vengono considerate altre variabili come, ad esempio, il modo di trasporto mentre il paese statistico è escluso da ogni forma di controllo (ma non dalle restrizioni presenti nel Piano per la diffusione).

4.2 - Operatori del commercio con l'estero

La definizione di statistiche per operatore del commercio con l'estero è resa possibile dalla costruzione di un archivio dei soggetti obbligati alle dichiarazioni Intrastat (esteso ai soggetti che compilano il modello DAU a livello Extrastat), previsto dal Regolamento (CEE) N.3330/91 del Consiglio del 7 novembre 1991. L'operatore è identificato sulla base del codice di partita IVA ed in funzione di tale unità statistica si provvede a riclassificare alcuni caratteri relativi alle merci. In particolare, le tavole attualmente prodotte sono relative a:

- distribuzione di frequenza degli operatori economici e dei relativi valori esportati per classi di fatturato all'export;
- distribuzioni di frequenza degli operatori economici e dei relativi valori esportati per paese e/o tipo di merce².

In merito a questa tipologia di prodotti statistici il principio applicato è quello della **riservatezza attiva**. Un possibile elemento di conflittualità con le norme vigenti in materia di riservatezza si presenta nei casi in cui risulta possibile confrontare i dati contenuti in queste tavole con quelli di analoghe tavole relative all'interscambio di merci. Le tavole relative agli operatori del commercio estero rendono infatti diretto ed esplicito il legame tra il flusso commerciale e gli operatori che l'hanno attivato. Pertanto, nel caso di un oscuramento di dati in una tavola relativa agli operatori, si deve provvedere ad oscurare la medesima informazione anche nella tavola relativa ai flussi commerciali.

L'applicazione rigorosa di tale procedura determina, tuttavia, notevoli problemi nella gestione delle tavole relative alle merci in quanto costringerebbe ad oscurare puntualmente alcune informazioni contenute in tavole correntemente diffuse su supporto cartaceo. In questi casi si è pensato di adottare un criterio di più facile gestione, consistente nell'accrescere da 3 a 10 operatori

la soglia minima di diffusione dei dati ad essi relativi al fine di creare una situazione di maggior tutela³ che permetta di conservare integra l'informazione relativa ai flussi di interscambio commerciale.

Si può considerare, come esempio, la distribuzione dell'interscambio commerciale dell'Italia per paesi congiuntamente per valori relativi alle merci e per numero di presenze degli operatori (tavola correntemente prodotta per l'ICE). In tal caso, al fine di evitare la soluzione drastica di oscurare, in relazione ai paesi che presentino meno di tre operatori, sia il numero degli operatori sia il relativo valore delle merci (con conseguenze "a cascata" su altre tavole per merce e paese), si è preferito porre una soglia minima di 10 operatori al di sotto della quale non viene fornita alcuna informazione sul numero di operatori.

4.3 - Imprese esportatrici ed importatrici

L'individuazione dell'universo delle imprese esportatrici ed importatrici è ottenuta sulla base dell'integrazione a livello elementare dell'archivio degli operatori del commercio con l'estero con l'archivio delle imprese dell'industria e dei servizi (ASIA). In questo modo è possibile combinare informazioni sulle attività internazionali delle imprese con quelle relative ai loro principali caratteri strutturali.

In particolare, le tavole realizzate includono le seguenti informazioni:

- numero di addetti;
- numero di mercati;
- classi di fatturato all'export;
- numero di prodotti esportati;
- attività economica prevalente dell'impresa;
- composizione merceologica delle merci esportate/importate;

In merito a tale tipologia di prodotti il principio applicato è quello della **riservatezza attiva**..

5. Procedure per il rilascio dei dati

Le procedure di rilascio dei dati si diversificano a seconda che la richiesta provenga da un singolo utente, ovvero da un ente appartenente al Sistema statistico nazionale, o infine da un soggetto non facente parte del suddetto Sistema.

² Dato che uno stesso operatore può esportare in paesi diverse differenti prodotti in questo caso è più corretto parlare non di numero ma di presenze degli operatori.

³ L'utente non è infatti in grado di distinguere i casi oscurati riconducibili a meno di tre operatori da quelli, anch'essi oscurati, relativi ad operatori compresi tra tre e nove.

In generale, il legislatore ha adottato un regime più favorevole alla circolazione dei dati all'interno del Sistema statistico nazionale. Lo stesso d.lgs. n. 281/99 non ha disciplinato il rilascio di dati a favore di enti non Sistan, che ricade, perciò, come si dirà, nell'ambito di applicazione dell'art. 27 della legge n. 675/96.

Per quanto riguarda i soggetti non Sistan trova applicazione l'art. 10 del d.lgs. n. 322/89, il quale prevede che i dati elaborati nell'ambito delle rilevazioni statistiche comprese nel programma statistico nazionale vengono distribuiti per fini di studio e di ricerca. Possono altresì essere fornite, ove disponibili, collezioni campionarie di dati elementari, resi anonimi e privi di ogni riferimento a soggetti individuabili.

Riguardo ai soggetti appartenenti al Sistan, qualora la richiesta abbia ad oggetto dati elementari, trova applicazione la Direttiva n. 3 del Comstat, la quale distingue a seconda che la richiesta abbia per fine la realizzazione di un'indagine o un'elaborazione statistica prevista dal PSN di cui è titolare l'ente richiedente, ovvero il soddisfacimento di esigenze connesse all'ambito territoriale dell'amministrazione richiedente o ai fini istituzionali di questa. La Direttiva 3 citata consente la circolazione, tra soggetti Sistan, dei dati elementari anonimi. Tale disposizione deve essere letta alla luce del modificato art. 9 del d.lgs. n. 322/89, in base al quale è garantita la riservatezza dei dati statistici, in modo che non si possa far riferimento a soggetti individuabili.

Per quanto attiene agli enti non Sistan, la comunicazione dei dati a questi ultimi è disciplinata, allo stato attuale, dall'art. 27 della legge n. 675/96. In base a tale disposizione, tali enti possono richiedere i dati quando ciò sia previsto da una legge o da un regolamento. Ove non vi sia nessuna disposizione normativa che imponga il rilascio di dati, la richiesta può essere avanzata quando sia connessa al perseguimento dei fini istituzionali dell'ente. In tale ultimo caso, tuttavia, occorre dare comunicazione preventiva al Garante che vieta, con provvedimento motivato, la comunicazione o la diffusione se risultano violate le disposizioni della legge stessa.

A seguito del trasferimento dei dati, gli enti destinatari che hanno beneficiato della comunicazione si assumono la responsabilità di garantire il corretto trattamento dei dati personali contenuti al fine di una eventuale diffusione esterna in forma aggregata.

6. Conclusioni

In relazione ai recenti sviluppi del quadro normativo nazionale, le procedure impiegate dal Servizio "Commercio estero" nel trattamento dei dati personali finalizzati alla diffusione delle statistiche prodotte sono state radicalmente riviste al fine di aumentare le garanzie di riservatezza dei dati individuali. In particolare, in relazione a ciascuna tipologia di prodotti statistici – merci,

operatori ed imprese che realizzano scambi commerciali con l'estero - sono state compiute azioni specifiche che hanno notevolmente aumentato la tutela dei soggetti economici interessati.

In tale contesto, la realizzazione della banca dati sulle statistiche del commercio estero ha consentito di ampliare la disponibilità dei dati raccolti nel segno della trasparenza dei rapporti con gli utenti, grazie al piano di diffusione realizzato, e della tutela della riservatezza degli interessati, in armonia con i vincoli che il nostro ordinamento impone alle attività concernenti il trattamento dei dati a fini statistici.

Tab A - Schema riassuntivo relativo alle procedure generali adottate in materia di riservatezza

Tipologia prodotto statistico	Principio rilevante in materia di riservatezza	Attivazione della richiesta	Conseguenze sulla diffusione dei dati	Azioni intraprese al fine di garantire una maggior tutela della riservatezza
Interscambio di merci	Riservatezza passiva	Opposizione diretta dell'utente interessato	Oscuramento delle voci della nomenclatura interessate	<ol style="list-style-type: none"> 1) La riservatezza è garantita anche per tutte le classificazioni merceologiche di ordine superiore 2) E' stato definito un <i>Piano per diffusione delle statistiche del commercio con l'estero</i> che disciplina le possibilità di compiere incroci e i livelli massimi di dettaglio ottenibili per ciascuna variabile riducendo sensibilmente il rischio di identificazione indiretta e accidentale. 3) In relazione ad elaborazioni che non rientrano nel <i>Piano per la diffusione</i> si applica il principio della riservatezza attiva
Operatori ed imprese che effettuano scambi commerciali con l'estero	Riservatezza Attiva	Istat	Oscuramento di tutte le informazioni riconducibili a meno di tre operatori	<ol style="list-style-type: none"> 4) Dato che la regola dei tre operatori non consente in tutti i casi una tutela sufficiente della riservatezza, essa è stata integrata con il principio della dominanza 5) Nei casi in cui sia possibile un confronto diretto, sulla base di tavole simili, tra statistiche per operatori o imprese e statistiche per merci la soglia minima per la diffusione del numero di operatori è stata aumentata a 10.