

Redditi su internet: conoscibilità o pubblicità dei dati personali?

di Giulia Tiberi

C'è chi ha parlato di una decisione atta a scatenare il «voyeurismo» e la «curiosità morbosa che mina la quiete sociale»; chi pur criticamente si è viceversa limitato ad evidenziare, con maggiore pacatezza, che si sia trattata di una pubblicazione «pericolosa»; e chi, al contrario, l'ha giudicata un fatto positivo di trasparenza e di democrazia (tra questi ultimi, il viceministro dell'economia Visco, ancora in carica al tempo dei fatti ma ormai in procinto di passare le consegne al nuovo esecutivo che di lì a breve si sarebbe formato a seguito delle nuove elezioni).

La pubblicazione degli elenchi nominativi di tutti i contribuenti italiani per l'anno di imposta 2005 sul sito internet dell'Agenzia delle entrate nella mattina del 30 aprile 2008, decisa da un provvedimento del Direttore generale dell'Agenzia del 5 marzo 2008, ha scatenato una ridda di polemiche e reazioni contrapposte. Un clima infuocato ha così accompagnato il serrato confronto che ha visto impegnati per una settimana, da una parte, l'Agenzia delle entrate e, dall'altra, il Garante per la protezione dei dati personali, intervenuto con sollecitudine il medesimo giorno per far rispettare i diritti riconosciuti ai contribuenti dalla normativa a protezione dei dati personali. Il giorno stesso della diffusione su internet dei dati, il Garante invitava immediatamente e con urgenza l'Agenzia delle entrate a sospendere la diffusione dei dati in Internet, chiedendo formalmente e con urgenza ulteriori delucidazioni da parte dell'Agenzia e invitando, altresì, i mezzi di informazione a non divulgare i dati estratti dagli elenchi resi disponibili in Internet dall'Agenzia. Le controdeduzioni presentate dall'Agenzia descrivevano un quadro normativo di trasparenza fiscale, al qual che tuttavia portavano il Garante a confermare l'iniziale orientamento, con un provvedimento del 6 maggio – pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'8 maggio per garantirne la più ampia conoscibilità – che dichiarava illegittima la diffusione degli elenchi su internet e ordinava definitivamente di far cessare l'indiscriminata consultabilità, tramite il sito, dei dati relativi alle dichiarazioni dei redditi per l'anno 2005, ritenendo altresì illecita anche l'eventuale ulteriore diffusione dei dati dei contribuenti da parte di chiunque li abbia acquisiti, anche indirettamente, dal sito Internet dell'Agenzia. Tale ulteriore diffusione può esporre a conseguenze di carattere civile e penale.

Molteplici sono i profili di interesse sollevati dalla vicenda, a cominciare dalle letture diametralmente opposte dei dati normativi rilevanti in materia fornite, rispettivamente, dall'Agenzia delle entrate e dal Garante per la protezione dei dati personali.

Un primo nodo problematico attiene al fondamento normativo del provvedimento dell'Agenzia delle entrate. Preliminarmente occorre ricordare che la pubblicazione di dati personali (diversi da quelli sensibili e giudiziari) da parte di soggetti pubblici è ammessa dal Codice in materia di protezione dei dati personali soltanto se prevista da una norma di legge o di regolamento (art. 19 del d.lgs. n. 196 del 2003). La decisione del Garante si fonda sulla sottile, ma non irrilevante, distinzione tra conoscibilità dei dati e pubblicità degli stessi, piani viceversa ritenuti pienamente sovrapponibili dall'Agenzia delle entrate che del quadro normativo di riferimento aveva dato un'interpretazione nel senso della più piena trasparenza dei dati reddituali. Secondo il Garante, l'art. 69 del d.P.R. n. 600/1973 (come modificato dall'art. 19 della legge n. 413/1991) invocato dall'amministrazione finanziaria a fondamento del suo provvedimento, si limita a stabilire che al direttore dell'Agenzia delle entrate spetta solo il compito di fissare annualmente le modalità di formazione degli elenchi delle dichiarazioni dei redditi, non le modalità della loro pubblicazione, che rimangono prerogativa del legislatore. Attualmente, per le dichiarazioni ai fini dell'imposta sui redditi, la disposizione richiamata prevede unicamente la distribuzione degli elenchi ai soli uffici territoriali dell'Agenzia e la loro trasmissione ai soli comuni interessati, in entrambi i casi in relazione ai soli contribuenti dell'ambito territoriale interessato e per la sola durata di un anno. È in forza di questa previsione normativa che il Garante aveva, del resto, ritenuto già in passato pienamente compatibile la conoscibilità e la successiva divulgazione da parte dei mezzi di informazione di dati concernenti l'ammontare complessivo dei dati reddituali, presso i comuni. L'Agenzia delle entrate, viceversa, è saltata dalla prima modalità (la conoscibilità attraverso la consultazione degli elenchi distribuiti agli uffici dell'Agenzia in relazione ai soli contribuenti residenti nei singoli ambiti territoriali) alla seconda modalità (la pubblicità indiscriminata *on line* degli elenchi di tutti i contribuenti italiani), senza che sussistesse una corrispondente base normativa.

La distinzione operata dal Garante reca con sé importanti implicazioni per l'azione amministrativa, che trascendono a mio parere il caso specifico: la scelta delle modalità di «divulgazione» dei dati personali da parte delle pubbliche amministrazioni non rientra in una sfera di autonoma discrezionalità amministrativa, ma deve sottostare ai limiti tassativamente indicati dal legislatore.

Un secondo punto della decisione particolarmente gravido di conseguenze tocca il tema della così detta «rivoluzione digitale» e dell'*e-Government*, un importante fenomeno che da alcuni anni investe le pubbliche amministrazioni nell'ambito del più vasto processo di innovazione organizzativa della macchina pubblica che il legislatore ha inteso perseguire, volto a favorire il ricorso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nell'attività di scambio di dati tra le pubbliche amministrazioni stesse e nell'erogazione di servizi agli utenti. La scelta di internet quale mezzo per rendere conoscibili i dati reddituali era stata del resto espressamente motivata dall'Agenzia delle entrate come una decisione addirittura necessitata, al fine di adeguare l'attività

dell'amministrazione finanziaria alle previsioni introdotte nel 2005 dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005). Secondo l'amministrazione finanziaria, il Codice dell'amministrazione digitale imporrebbe alle pubbliche amministrazioni di utilizzare come strumento «ordinario» di fruibilità delle informazioni la modalità digitale. In quest'ottica, quindi, il Codice, nell'imporre alle amministrazioni l'uso delle nuove tecnologie, sarebbe animato dalla finalità di promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili, sia individuali che collettivi, tra i quali l'amministrazione finanziaria annovera il diritto alla consultazione degli elenchi dei contribuenti.

Di tutt'altro segno è, però, la decisione adottata dal Garante, che richiama le pubbliche amministrazioni ad un equilibrato contemperamento del ricorso alle tecnologie informatiche con la normativa a protezione dei dati personali, nel solco delle scelte operate dal legislatore: se è vero che il Codice dell'amministrazione digitale incentiva gli uffici pubblici alle nuove tecnologie, nondimeno il Codice ha fatto espressamente salvi i limiti della conoscibilità dei dati previsti da leggi e regolamenti, nonché le norme e le garanzie in tema di protezione dei dati personali (ai sensi degli artt. 2 e 50 del d.lgs. n. 82 del 2005). Un limite importante di cui tutte le amministrazioni dovranno tenere conto, in particolare nell'erogazione dei servizi agli utenti finali.

Ma il punto di assoluta rilevanza nel provvedimento del Garante investe lo strumento prescelto per la divulgazione delle informazioni reddituali e, in particolare, le sfide e i rischi che pone Internet, quale nuovo mezzo di raccolta e diffusione delle informazioni. Nella lettura «minimale» offerta dall'amministrazione finanziaria, la diffusione dei dati sul sito Internet dell'Agenzia rappresentava un fatto di «relativa» novità, nell'assunto che la stampa quotidiana abitualmente pubblica i dati reddituali dei contribuenti e che questi dati rimangono per lungo tempo liberamente consultabili sulla rete nelle testate telematiche di cui ormai tutti i quotidiani si avvalgono. Per l'Agenzia, anzi, la diffusione dei dati reddituali con modalità telematiche da parte dell'autorità pubblica costituiva un elemento di garanzia, trasparenza e affidabilità dell'informazione. Di questa lettura colpisce, tuttavia, l'assenza di una qualsiasi valutazione della pericolosità insita in una simile operazione alla luce dei risultati che le tecnologie informatiche ormai consentono di conseguire, una assenza tanto più commendevole ove si consideri la tipologia e la «qualità» dei dati resi pubblici sulla rete. I dati pubblicati sul sito dell'Agenzia non erano, infatti, limitati ai nominativi dei soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e la dichiarazione IVA nel 2005, ma erano pubblicate informazioni ulteriori, riguardanti tra l'altro la categoria prevalente di reddito, il numero dei soci delle società di persone, il reddito imponibile, l'imposta netta versata, il volume d'affari. Una massa di dati davvero considerevole, capace di permettere una «profilazione di massa»: tutti i contribuenti italiani ne erano interessati, poiché la pubblicazione investiva indifferentemente persone fisiche, società di persone, società di capitali, enti commerciali e non commerciali. Non sfuggivano neppure i contribuenti non obbligati alla presentazione della dichiarazione, quali possono essere i lavoratori dipendenti, per i quali venivano fornite le notizie risultanti dai modelli 770 dei sostituti d'imposta.

Come già era accaduto in occasione di precedenti casi (si pensi al caso Google del 2006 o al caso Peppermint del 2007), il Garante ha invece insistito sulle profonde modifiche che Internet ha apportato alle modalità di acquisizione e diffusione della conoscenza dei dati (basti considerare le ben note caratteristiche di immediatezza, copertura globale, interattività, flessibilità, espandibilità proprie delle ricerche di Internet), fondando l'illegittimità del provvedimento, oltre che sulla carenza della base giuridica e sulla mancata acquisizione del parere obbligatorio del Garante stesso, proprio sulla modalità di diffusione «sproporzionata» rispetto alla finalità della conoscibilità di questi dati, una forma di diffusione, quella scelta dal legislatore, che per il Garante autorizza una trasparenza solo «relativa».

Le informazioni hanno invece potuto circolare, in poche ore, al di fuori degli ambiti territoriali di riferimento grazie alla centralizzazione della consultazione a livello nazionale dei dati resa possibile da Internet e tutti, in Italia e in ogni parte del mondo, hanno avuto la possibilità di accedervi senza doversi preventivamente registrare, perchè l'Agenzia non ha previsto filtri per la consultazione. Ciò ha consentito di fare copie degli elenchi, elaborarli per creare liste di profilazione, immettere in rete le informazioni così modificate – e sulle quali non è più possibile alcuna verifica – ponendo a rischio la loro stessa esattezza e, in alcune circostanze, di venderle. Questa modalità ha, inoltre, dilatato senza limiti il periodo di conoscibilità di dati, che la legge stabilisce invece in un anno. Tutto questo senza che i contribuenti fossero avvertiti: sul modello della dichiarazione dei redditi è indicata una informativa generica circa la possibilità che i redditi siano resi pubblici, ma secondo le modalità definite dal d.P.R. n. 600, e non attraverso la Rete.

Due, in conclusione, sono le questioni di fondo che dalla vicenda emergono e che reclamano una sistemazione in tempi ravvicinati.

Anzitutto, emerge una volta di più come le attuali disposizioni nazionali e comunitarie a protezione dei dati personali risultino per gran parte ormai superate e inadeguate ad affrontare il fenomeno globale che è Internet e come determinante sia, da un lato, l'esito delle negoziazioni che in sede ONU, nell'ambito dell'Internet Governance Forum, si stanno svolgendo per definire a livello globale un nuovo sistema di garanzia dei diritti su Internet, giungendo alla redazione di un «Internet Bill of Rights», e dall'altro – a livello interno – il completamento dell'approccio pluridisciplinare insito nel Codice in materia di protezione dei dati personali che

per la tutela dei diritti nella rete richiede l'adozione di un codice deontologico per gli operatori Internet ove siano definite garanzie e misure di sicurezza ulteriori e specifiche. Temi rilevanti che recano con sé implicazioni teoriche di non poco momento, che qui è possibile solo accennare: da un lato, il riconoscimento, in diverse sedi istituzionali e normative, di nuovi diritti e la tendenza crescente alla «decostituzionalizzazione» della Costituzione (Ruggeri); dall'altro, il sempre maggiore ricorso al fenomeno dell'auto-regolamentazione e alla cd. «soft-law», per corrispondere alle sfide poste dalla rapidità con cui si dipana l'evoluzione tecnologica.

La seconda questione porta inevitabilmente a riflettere sulle tendenze e controtendenze che hanno caratterizzato una intera stagione di riforme e al conflitto, non ancora sopito, tra il principio di trasparenza dell'azione amministrativa, tutelato dalla legge n. 241 del 1990 e più di recente dal Codice dell'amministrazione digitale, e tutela del diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali.

Un'ultima notazione riguarda il ruolo tenuto dal Garante nel corso dell'intera vicenda: un ruolo sollecitato ma, al contempo, misurato. Non solo l'Authority ha opportunamente rivendicato in capo all'esclusiva potestà del legislatore l'adozione di scelte prettamente «politiche», e non certo meramente amministrative, quali la pubblicazione su internet dei redditi, dalle quali sono escluse tanto l'amministrazione tradizionalmente intesa, quanto la stessa autorità indipendente; scelte che richiedono un attento bilanciamento di molteplici principi e diritti costituzionali, non disgiunto da un'adeguata attuazione di doveri costituzionali essenziali per la stessa essenza della cittadinanza, ossia l'adempimento degli obblighi tributari. Ma il Garante, lontano da qualsiasi «arroccamento» contro l'introduzione di forme di maggiore trasparenza dei dati reddituali, ha altresì correttamente richiamato all'attenzione del legislatore futuro, Parlamento e Governo, la delicatezza della decisione e l'esigenza di individuare, in spirito collaborativo con la stessa Autorità garante, soluzioni improntate al giusto equilibrio tra esigenze di conoscenza dei dati dei contribuenti e tutela dei diritti degli interessati. Un bilanciamento delicato che non a caso ha portato in Europa a scelte anche sensibilmente differenti in relazione alla possibilità di pubblicare su internet i dati reddituali (divieto assoluto di pubblicazione in Germania, Regno Unito, Svezia, Slovenia, Svizzera, Ungheria; pubblicazione dei soli nominativi degli evasori in Irlanda, Spagna e Portogallo; possibilità di accesso ai dati on line dietro richiesta di accesso individuale nel Regno Unito, Finlandia, Spagna e Belgio; pubblicazione su internet dei soli consuntivi fiscali in Norvegia).