

## **La pubblicazione del reddito degli italiani su internet: il ruolo del Garante della privacy fra accesso ai dati personali e riservatezza**

di Fioravante Rinaldi  
(10 giugno 2008)

SOMMARIO: 1. Rilevanza della questione. – 2. Il “blocco” nella diffusione dei dati e l’avvio della fase istruttoria del procedimento. – 3. La decisione dell’Autorità Garante. Presupposti giuridici. – 4. Profili comparatistici della disciplina del trattamento dei dati personali di carattere fiscale.

### *1. Rilevanza della questione.*

La pubblicazione degli elenchi relativi alle dichiarazioni dei redditi degli italiani del 2005 da parte dell’Agenzia delle entrate nel proprio sito ([agenziaentrate.gov.it](http://agenziaentrate.gov.it))<sup>1</sup> ha aperto non poche questioni che – a prescindere dai giudizi di opportunità che se ne possono trarre – hanno assunto risvolti giuridici non secondari, dimostrando ancora di più da una parte la difficoltà del diritto di proteggere alcuni interessi di fronte alla velocità della tecnica informatica, dall’altra il ruolo di regolatore che lo Stato – mediante le autorità indipendenti – può e deve esercitare nei confronti di situazioni giuridiche soggettive contrapposte (in questo caso conoscibilità dei dati personali e riservatezza) che vengono a scontrarsi, rendendo necessario un adeguato bilanciamento alla luce dell’interesse, fra i due, che si dimostri primario e prevalente nel singolo contesto. Va premesso, a dimostrazione della rilevanza giuridica di tale fattispecie, in primo luogo il fatto che tale questione sia stata sottoposta ad analisi, quasi parallela, tanto del Garante sulla privacy che – soprattutto dopo il parere di quest’ultimo – della procura di Roma e di Catania; in secondo luogo il fatto che sul tema si sia concentrato anche l’interesse della dottrina giuridica che, come spesso oramai pare accadere (v., nell’ultimo anno, le questioni relative alla riforma della legge elettorale, all’indipendenza del Kosovo-Metohija, al possibile slittamento delle elezioni per il “caso Pizza” ecc...), vede le proprie riflessioni ed il relativo dibattito trovare spazio cronologicamente prima sui giornali che non sulle riviste giuridiche, se non altro poiché la quotidianità delle uscite rende possibile darne una valutazione “in tempo reale”, cioè fin quando il problema è ancora “caldo”, senza dover attendere le cadenze più lunghe della riflessione scientifica, destinata invece al tono ed al taglio più adeguato delle riviste specializzate.

---

<sup>1</sup> Cfr. Provvedimento del *Direttore dell’Agenzia delle entrate*, 5 marzo 2008, prot. 197587/2007.

## 2. Il “blocco” nella diffusione dei dati e l’avvio della fase istruttoria del procedimento.

È vero che il Garante della privacy, prof. Pizzetti, ha prontamente obbligato, a norma degli artt. 143, c. 1, lett. c) e 154, c. 1, lett. a), d) del Codice per la protezione dei dati personali (d. lgs. 196/2003), il medesimo giorno in cui si era saputo della diffusione dei dati, la stessa Agenzia delle entrate a vietarne in via d’urgenza – mediante il blocco (art. 4, c. 1, lett. o, d. lgs. 196/2003) – la pubblicazione<sup>2</sup>, aprendo il procedimento d’ufficio e dando vita alla fase istruttoria del procedimento. Tutto ciò doveva permettergli – a norma della legge 241/1990 e del giusto procedimento (cioè il contraddittorio prima della decisione come ha insegnato la Corte cost. nella sent. 397/2006) oltre alle specifiche disposizioni del d. lgs. 196/2003 (art. 157) – di richiedere, quale responsabile del procedimento, ulteriori chiarimenti all’Agenzia delle entrate, secondo il principio della partecipazione di garanzia, prima dell’emanazione del provvedimento definitivo. Così se è vero che tale fase è stata sì breve da un punto di vista strettamente temporale (decisione il 6 maggio), essa si è dimostrata al contrario lunga se si considera – nonostante la pronta emanazione del provvedimento cautelare – la velocità con la quale si può copiare, trasmettere, consultare dati nella rete<sup>3</sup>, disponibili anche per poche ore. Infatti un file non è un bene comune che si può alienare, prestare, donare... semplicemente, quindi “o è mio o è tuo”, potendo al limite far dichiarare invalido un atto e, retroagendo, rendere inefficaci gli effetti prodotti; qui, invece, il bene (*rectius*: un file) può essere in pochi minuti copiato migliaia di volte da parecchi utenti nel mondo che si collegano a qualche host computer e moltiplicato a sua volta, come il pane ed i pesci, senza soluzione di continuità<sup>4</sup>; nonché circolare in paesi diversi dal nostro e con normative affatto dissimili. Ciò senza disconoscere che chi scarica i dati può usufruirne ad uso personale, rischiando solo se li diffonde<sup>5</sup> ovvero – tecnicamente – ne fa oggetto di *trattamento* nella «comunicazione» e/o «diffusione» («dare conoscenza dei dati personali... in qualunque forma, anche mediante la loro messa a disposizione o consultazione»; art. 4, c. 1, lett. l ed m, d. lgs. 196/2003). Così qualsiasi intervento dell’autorità, per quanto sollecito, rischia di sembrare tardivo di fronte alla velocità della rete e, forse (se si esclude l’aspetto sanzionatorio e inibitorio), incapace di

<sup>2</sup> Cfr. *Autorità Garante per la protezione dei dati personali*, 30 aprile 2008, doc. web n. 1510761.

<sup>3</sup> Così invero la critica all’Autorità Garante per la protezione dei dati personali di F. MERLO, *I professionisti dell’antigossip*, in *La Repubblica*, 4 maggio 2008, p. 1.

<sup>4</sup> ... e, come scrisse Dante nel Canto I, 34, del Paradiso, «Poca favilla gran fiamma seconda».

<sup>5</sup> In particolare v. le fattispecie degli artt. 11, cc. 1 (lett. a) e 2, 13, 23, 24, 161, 167, Codice della privacy (d. lgs. 196/2003), citati nella decisione finale dell’Autorità Garante, Prov. 6 maggio 2008, doc. web 1512255; tali comportamenti – ricorrendo determinate circostanze – possono assumere la natura di reato.

estirpare *a posteriori* il problema oramai propagatosi, sembrando veramente corrispondere la situazione a quello che un antico adagio del diritto romano etichettava come *factum infectum fieri non potest*. Proprio per questo il risvolto è forse più giuridico che pratico, realizzando per quest'ultimo ambito al massimo un effetto *pro-futuro*, ma ben lungi – come detto – dal reintegrare in forma specifica il danno oramai arrecato. Ciò rende necessario rinviare il problema, al fine di prevenire nuovi casi, alla normazione più che all'attività concreta, sia essa giurisdizionale ovvero amministrativa, visto che queste ultime tendono ad agire solo dopo l'accadimento del fatto.

### 3. La decisione dell'Autorità Garante. Presupposti giuridici.

Innanzitutto, vi è da rilevare, come premessa, che qui pare non ravvisarsi il caso dei cc.dd. *dati sensibili*, cioè quelli che possono rivelare l'origine razziale ed etnica, le convinzioni religiose, filosofiche o di altro genere e le opinioni politiche, l'adesione a partiti, sindacati, associazioni o organizzazioni a carattere religioso, filosofico, politico o sindacale ovvero idonei a rivelare lo stato di salute e la vita sessuale; né tanto meno la situazione dei cc.dd. *dati giudiziari* cioè dai quali si evidenzia la rilevanza penale di attività della persona interessata (art. 4, c. 1, lett. *d* ed *e*, d. lgs. 196/2003). Così, dopo la pubblicazione dei dati il Garante ha prontamente chiesto all'Agenzia delle entrate – nel corso dell'istruttoria – di fornire spiegazioni al riguardo<sup>6</sup>, cioè i presupposti giuridici dell'esercizio di un tale potere; ciò è puntualmente avvenuto, visto che l'Agenzia ha inviato un documento<sup>7</sup>, a norma dell'art. 10, c. 1, lett. *b*), legge 241/90, in cui motivava gli elementi normativi che giustificavano la pubblicazione in via telematica e rilevando che l'esercizio di tale potere rientrava nella sua discrezionalità. La base giuridica del trattamento di tali dati è l'art. 69 d.p.r. 600/73 che, al c. 6, prevede che essi siano depositati per la durata di un anno presso l'ufficio dell'amministrazione finanziaria e presso i comuni interessati affinché chiunque possa consultarli. Tale articolo è stato interpretato estensivamente dall'Agenzia,

<sup>6</sup> In effetti il Garante per la protezione dei dati personali si è dimostrato prudente, rilevando – fino alla decisione del 6 maggio – tanto in sede di provvedimento cautelare (v. Prov. 30 aprile 2008, cit., doc. web. N. 1510761) che nella lettera inviata al giornale *La Repubblica* il giorno prima della decisione (cfr. F. PIZZETTI, *La legge del Garante e quella di Internet*, in *La Repubblica*, 5 maggio 2008, p. 1) come sia «parso mancare il fondamento giuridico per una decisione così innovativa». Invero già nel provvedimento del 18 ottobre 2007, doc. web. N. 1454901, il Garante rilevava come l'art. 69, d.p.r. 600/1973, avesse portato ad una «precisa scelta normativa di consultabilità da parte di chiunque di determinate fonti», lasciando trasparire – quasi un «*obiter dictum*» che doveva essere la base per future decisioni – la non ammissibilità di un'interpretazione estensiva degli strumenti di diffusione dei dati fiscali.

<sup>7</sup> Cfr. nota Agenzia delle entrate, 5 maggio 2008, n. 2008/68657.

assieme al CAD (d. lgs. 82/2005, *Codice dell'amministrazione digitale*), come normativa che traccia un quadro di «trasparenza fiscale»<sup>8</sup>, lasciando alla discrezionalità amministrativa dell'Agenzia stabilire i «termini e le modalità» per la formazione e pubblicazione degli elenchi e, anzi, sarebbe proprio il CAD – secondo la lettura dell'Agenzia – ad incitare l'uso dell'informatica nella comunicazione con gli utenti. Invero, letteralmente la pubblicità che si rinviene dall'art. 69 del d.p.r. 600/1973 al riguardo stabilisce solo che il direttore dell'Agenzia delle entrate, con apposito decreto, fissi i termini e le modalità per la formazione degli elenchi che devono essere trasferiti agli uffici dell'amministrazione finanziaria e, mediante supporti magnetici o sistemi telematici, ai comuni interessati di modo che qualunque cittadino possa avere disponibilità dei dati fiscali altrui presso i comuni<sup>9</sup>. Sul punto non si può negare l'imbarazzo che la questione provoca nell'ambito legislativo, venendo sottolineata da autorevoli studiosi la zona d'ombra su cui ci si muove<sup>10</sup>. Ma, a prescindere dalla discrezionalità amministrativa di una tale decisione (che pare non esserci), occorre rilevare che, se anche essa vi fosse, un tale potere della pubblica amministrazione va visto come «di servizio rispetto agli interessi pubblici»<sup>11</sup> che invece qui vengono ingiustamente sacrificati. Infatti nel caso in questione il bilanciamento non è tanto quello fra pubblicità e riservatezza, visto che qui, a ben guardare, non si parla tanto di pubblicità (regolata dalla legge 241/90), quanto di accesso ai dati personali che trova disciplina prevalentemente nel più specifico d. lgs. 196/2003. E se n'era ben accorto il Garante fin dal provvedimento di sospensione sottolineando – come poi sarà ripetuto nella *Lettera* inviata al giornale *La Repubblica* e nel provvedimento finale del 6 maggio – che esiste una differenza «abissale» fra disponibilità dei dati fiscali nei comuni e diffusione mediante Internet e negando quindi l'analogia fra i due mezzi, il primo un uso, il secondo un abuso. Infatti il provvedimento del Direttore dell'Agenzia poteva solo stabilire i «termini e le modalità» per la formazione degli elenchi, ma non si parla di diffusione (... cioè non c'è la base giuridica), né – come rilevato – è possibile dare

---

<sup>8</sup> ... cioè di «favorire una forma di controllo diffuso da parte dei cittadini rispetto all'adempimento degli obblighi tributari»; cfr. *Agenzia delle entrate*, comunicato stampa (“Inviati al Garante della privacy i chiarimenti sulla pubblicazione degli elenchi di contribuenti”, Roma, 5 maggio 2008). Peraltro non è mancato il rilievo che i dati sono spesso comunque pubblicati da giornali di provincia (cfr. B. SEVERGNINI, *Caccia agli evasori, la «via italiana» alla trasparenza*, in *Il Corriere della sera*, 4 maggio 2008, p. 5; ed invero anche lo stesso *comunicato stampa* dell'Agenzia delle entrate, cit., relativamente alla pubblicazione mediante internet, parla di «novità relativa»).

<sup>9</sup> V. art 69, cc. 4 e ss., d.p.r. 600/1973; art. 66 *bis*, d.p.r. 633/1972 che non prevedono però la possibilità di estrarne copia.

<sup>10</sup> Al riguardo M. AINIS, *Fisco on line il diritto e l'abuso*, in *La Stampa*, 5 maggio 2008, p. 29, evidenzia l'ambiguità delle norme e l'inapplicabilità delle sanzioni.

<sup>11</sup> Per una tale definizione della discrezionalità v. D. SORACE, *Diritto delle pubbliche amministrazioni. Una introduzione*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 265, che accennava, nell'introdurre tale argomento, proprio al problema del rapporto fra riservatezza e informatica (*ivi*, p. 264).

un'interpretazione estensiva dei mezzi con i quali si possono consultare i dati fiscali (quindi andare oltre il deposito – peraltro temporalmente limitato ad un anno – dei due elenchi nominativi predisposti dall'Agenzia ed inviati all'Ufficio dell'Amministrazione fiscale ed ai comuni interessati)<sup>12</sup>. Inoltre è priva di presa, agli occhi del Garante, l'argomentazione dell'Agenzia secondo cui, a stretta norma del *Codice dell'Amministrazione digitale*, le pp.aa. sarebbero chiamate ad un «migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione» (art. 15, CAD); infatti ad una lettura sistematica delle due leggi in questione si deduce che il CAD paia in questo contesto “cedevole” rispetto alla normativa più attenta ai dati personali del Codice sulla privacy e ne è testimone proprio lo stesso CAD che lo afferma esplicitamente agli artt. 50 e 52. A concludere il provvedimento del Garante vi è altresì l'ammonimento all'Agenzia che, prima di diffondere i dati personali, doveva consultare lo stesso Garante al fine di averne il beneplacito... e di tutto questo è bene, d'ora in poi, che l'Agenzia non se ne dimentichi, visto che la questione assume ora connotazioni penalistiche.

#### 4. *Profili comparatistici della disciplina del trattamento dei dati personali di carattere fiscale.*

In altri Paesi la pubblicità di tali dati è generalmente proibita. Si distinguono al riguardo la Finlandia dove la pubblicazione è consentita (ma l'accesso avviene tramite registrazione: userId e password) e la Norvegia dove la pubblicazione dei dati consuntivi fiscali è ammessa per legge pur con numerose restrizioni (anche temporali). In altri (Belgio, Germania, Irlanda, Portogallo, Regno Unito, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia ed Ungheria) non è invece consentita la pubblicazione dei dati fiscali: a volte *tout court* (Germania, Ungheria e Slovenia; in quest'ultimo caso in quanto protetti dal segreto fiscale); altre volte è ammessa solo quella degli evasori (Irlanda, se comprovata, e in Portogallo, solo con reddito e fascia di reddito presunta, in Spagna se non è stato

---

<sup>12</sup> Sul punto G. BUSIA, *Necessario un intervento normativo adeguato al nuovo contesto tecnologico*, in *Guida al diritto, Il Sole 24 ore*, 24 maggio 2008, n. 21, 2008, p. 100, giustifica il divieto di interpretazione estensiva basandosi su tre elementi ricavabili – con un'interpretazione fortemente letterale – dalla legislazione sul tema. In primo luogo gli elenchi sono «depositati... ai fini della consultazione», non facendo alcun cenno alla loro possibile riproduzione e possibilità di estrarne copia. In secondo luogo la puntuale statuizione legislativa di indicare le modalità con la quale possono essere trasmessi i dati ai comuni, cioè «su supporto magnetico ovvero mediante sistemi telematici»; quindi il fatto che i sistemi telematici siano menzionati per un passaggio meno importante (quale quello fra amministrazione finanziaria e comuni) rispetto a quello qui in questione. In terzo luogo il fatto che la legge prevede che il deposito degli elenchi avvenga «per la durata di un anno» ai fini della consultazione, mentre la diffusione su Internet può portare ad una circolazione (anche temporalmente) ben più ampia.

possibile notificare loro il provvedimento dell'agenzia fiscale) ovvero su richiesta d'accesso individuale (Belgio e Regno Unito) o solo ad alcune società quotate, banche ed assicurazioni (Stati Uniti); particolare il caso svedese dove vi è la pubblicazione sull'annuario dei contribuenti che però è a pagamento<sup>13</sup>. Occorre rilevare che il rapporto fra trattamento dei dati personali di tipo fiscale e libertà di espressione riguardante una querelle fra Garante della privacy finlandese ed una società privata è attualmente *sub iudice* di fronte alla Corte di giustizia europea<sup>14</sup> ed il suo esito certamente non mancherà di condizionare il futuro della disciplina in materia.

\* Cultore di diritto pubblico comparato nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bologna

---

<sup>13</sup> Cfr. sul tema l'analisi di A. CHERCHI, *Alt del Garante ai redditi nella Rete*, in *Il Sole 24 ore*, 7 maggio 2008, p. 5.

<sup>14</sup> Corte di giustizia europea, C-73/2007 *Tietosuojavaltuutettu c. Satakunnan Markkinapörssi Oy und Satamedia Oy* (v. le conclusioni dei Juliane Kokott, avvocato generale, presentate l'8 maggio 2008).