

Contribuenti fra trasparenza e privacy

di Gregorio Arena e Maria Paola Guerra

L'Agenzia delle Entrate assume come elemento centrale la scelta del legislatore di conoscibilità degli elenchi nominativi dei contribuenti da parte di chiunque, ossia da parte di soggetti indeterminati. Viceversa il Garante assegna un ruolo determinante ad altri passaggi e ne trae un limite tassativo alle modalità della pubblicazione. Ma entrambe le letture si fondano sulla norma. Non si configura quindi né un problema di legittimità né un illecito. Il vero nodo giuridico e politico è quale trasparenza in materia fiscale si voglia oggi garantire nel nostro ordinamento.

La scelta dell'Agenzia delle Entrate di pubblicare su internet i **redditi dichiarati** dagli italiani nel 2005 e la netta divaricazione delle posizioni che ne è seguita, si inseriscono nell'ampio dibattito che caratterizza da sempre la storia dei rapporti fra la trasparenza e la privacy. Il fatto è che **trasparenza e privacy** sono per loro natura antagonistiche e la Costituzione, nei cui principi fondamentali entrambe sono radicate, non ne definisce un ordine predeterminato di priorità, ma rimette al legislatore il compito di fissarne il punto di equilibrio in rapporto ai distinti interessi da tutelare.

LA NORMATIVA

A livello di legislazione generale con la legge n. 241/1990 fu operata una scelta di fondo a favore della **trasparenza** della pubblica amministrazione che, dalla tradizione dello Stato unitario fino ad allora, era stata invece improntata al segreto amministrativo, in un più complessivo assetto di separatezza nei confronti degli "amministrati".

La legislazione sulla tutela dei dati personali, varata successivamente, ora raccolta nel **Codice della privacy** (Dlgs n. 196/2003), non ha cancellato tale scelta, ma ha introdotto, attraverso progressivi aggiustamenti, gli strumenti per gestire il raccordo delle esigenze di trasparenza con quelle di protezione della sfera individuale. In particolare, in considerazione delle peculiari finalità di pubblico interesse perseguite dai soggetti pubblici, il Codice della privacy sottopone il trattamento dei dati personali da essi effettuato a una disciplina giuridica distinta rispetto a quella dettata per il trattamento di tali dati da parte dei soggetti privati.

Per quanto riguarda la pubblicazione di dati personali diversi da quelli sensibili e giudiziari da parte di soggetti pubblici, il Codice prevede che ne siano ammesse la comunicazione e la diffusione "unicamente quando sono previste da una norma di legge o di regolamento". **(1)** Ciò significa che la normativa generale sui rapporti fra trasparenza e privacy rinvia la determinazione concreta del loro bilanciamento nei singoli ambiti di disciplina alle specifiche scelte operate dal legislatore. Detto in altri termini, come garanzia generale per la legittimità della pubblicazione di dati personali da parte di soggetti pubblici, il Codice fissa l'esistenza di una norma che la autorizzi. Per la pubblicità delle dichiarazioni dei redditi la norma di riferimento è identificata, tanto dall'Agenzia delle Entrate quanto dal Garante per la protezione dei dati personali, nell'**articolo 69 del Dpr n. 600/1973**, come modificato dalla legge n. 413/1991, che dispone che annualmente l'amministrazione finanziaria provveda a formare, secondo i termini e le modalità da essa stessa fissati anno per anno con apposito decreto, l'elenco nominativo dei contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e l'elenco nominativo dei soggetti che esercitano imprese commerciali, arti e professioni, e che tali elenchi siano "depositati per la durata di un anno, ai fini della consultazione da parte di chiunque, sia presso lo stesso ufficio delle imposte sia presso i comuni interessati". **(2)**

Diversa, però, è la valenza assegnata rispettivamente dall'Agenzia e dal Garante a tale previsione, come emerge dalla contrapposta lettura effettuata dalle due autorità circa l'utilizzabilità della pubblicazione su internet.

LETTURE CONTRAPPOSTE

L'Agenzia delle Entrate assume come elemento centrale la scelta chiaramente effettuata dal legislatore di **conoscibilità** degli elenchi da parte di chiunque, ossia da parte di "soggetti indeterminati". Ritiene quindi essenziale che la consultazione dei dati non debba essere vincolata ad alcun requisito di legittimazione soggettiva (e cioè all'esistenza di interessi del soggetto che consulta differenziati rispetto a quelli propri della generalità degli altri soggetti) e interpreta, corrispondentemente, la durata di un anno della pubblicazione come garanzia fissata dal legislatore perché la consultabilità possa effettivamente e pienamente dispiegarsi. In questo modo, infatti, i dati relativi a un anno vengono sostituiti con quelli relativi all'anno seguente senza soluzione di continuità. In questa prospettiva, l'Agenzia delle Entrate considera l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche come un mezzo non solo possibile, ma dovuto, per un'attuazione della norma coerente con la volontà del legislatore grazie all'organizzazione informatizzata dell'amministrazione fiscale. L'altra autorità, il Garante, assegna viceversa un ruolo determinante ai passaggi dell'articolo 69 che prevedono che l'amministrazione fiscale nazionale "forma, per ciascun comune, [gli] elenchi nominativi da distribuire agli uffici delle imposte territorialmente competenti" e che "gli elenchi sono depositati (...) sia presso lo stesso ufficio delle imposte sia presso i comuni interessati", per trarne un **limite tassativo** circa le modalità della pubblicazione degli elenchi stessi e, conseguentemente, il divieto di procedere, nel quadro legislativo vigente, alla pubblicazione su internet, in quanto ne deriverebbe "una modalità di diffusione sproporzionata in rapporto alle finalità per le quali l'attuale disciplina prevede una *relativa* trasparenza". (3)

Riteniamo che sia da respingere la qualificazione effettuata dal Garante della pubblicazione su internet disposta dall'Agenzia delle Entrate per l'anno d'imposta 2005 come problema di *dilegittimità*. E questo proprio in ragione della compresenza nella norma autorizzatrice, l'articolo 69, di elementi idonei a fondare tanto l'una quanto l'altra delle due diverse ricostruzioni seguite rispettivamente dall'Agenzia delle Entrate e dal Garante, in ordine alla lettura che di tale disposizione può essere data alla luce della normativa, successiva nel tempo, volta a conseguire l'informatizzazione della pubblica amministrazione.

Tanto più quindi sono da respingere le prese di posizione di quanti premono, strumentalmente ad altri e distinti interessi, che certo traggono più giovamento da un regime di segretezza che non da uno di trasparenza, per ravvisare addirittura un *illecito* nella scelta effettuata dall'Agenzia delle Entrate.

Occorre invece riportare il dibattito al suo vero nodo, giuridico e politico insieme, ossia a quanta o (meglio) quale trasparenza in materia fiscale si voglia oggi garantire nel nostro ordinamento. È preferibile privare, in nome della riservatezza, la lotta all'**evasione fiscale** del contributo che potrebbe venirle dalla valorizzazione del controllo sociale o al contrario occorre potenziarla con il supporto della consapevolezza diffusa di questo grave fenomeno grazie alla trasparenza dei dati?

Il che, ancora una volta, significa interrogarsi su come vada intesa la cittadinanza, nel suo delicato equilibrio di diritti e di doveri, rispetto al quale l'obbligo di "concorrere alle spese pubbliche in ragione della [propria] capacità contributiva" (4) rappresenta un passaggio essenziale dello stesso circuito democratico dello Stato di diritto e la trasparenza rappresenta uno strumento fondamentale per garantire che tale obbligo sia equamente ripartito tra tutti i consociati.

(1) Articolo 19, c. 3, Dlgs n. 196/2003.

(2) Articolo 69, c. 6.

(3)Garante, 6 maggio 2008, corsivo aggiunto.

(4)Articolo 53 Costituzione.