

Redditi online: un'occasione perduta

Marco Pierani

In un'analisi a mente fredda delle varie questioni sollevate dalla diffusione online dei dati sui redditi non si può che rilevare come, purtroppo, permanga nel nostro paese un'incapacità di fondo a portare a compimento politiche riformiste in modo lineare e con responsabilità. C'è ancora molta strada da fare per comprendere come Internet possa mutare in senso positivo i nostri rapporti con la pubblica amministrazione.

Premessa: i fatti e le prime reazioni

Quando lo scorso 30 aprile l'Agenzia delle Entrate ha reso disponibili sul proprio sito Internet i redditi dichiarati da tutti i cittadini italiani nel 2006 relativi all'anno d'imposta precedente, in brevissimo tempo spinta dal tam tam della rete e, poi, propagata anche dai media *mainstream*, la notizia si diffondeva sul web e non solo. Apriti cielo! In un crescendo di contagioso "voyeurismo fiscale", gli accessi al sito www.agenziaentrate.gov.it risultavano talmente numerosi, un vero e proprio assalto, che il server andava in *crash* dopo poche ore ancora prima che, nella stessa giornata, intervenisse il Garante per la Protezione dei Dati Personali. Quest'ultimo, all'esito di una preliminare verifica, valutava non conforme alla normativa di settore la pubblicazione sul web dei predetti elenchi e invitava, quindi, in via d'urgenza l'Agenzia a sospendere tale diffusione online dei dati personali contenuti negli elenchi dei contribuenti, oltre a chiedere ulteriori chiarimenti alla Agenzia stessa.

Si apriva così un evidente conflitto tra due organi dello Stato sull'interpretazione della normativa vigente in materia, ma non era solo e tanto questo il punto più discusso. La questione dei redditi online, che avrebbe continuato a campeggiare sulle prime pagine di quotidiani e telegiornali per tutto il ponte del primo maggio e nei giorni successivi, dava luogo a un acceso e più ampio dibattito nel paese sull'opportunità di utilizzare Internet per rendere conoscibili a tutta la cittadinanza i dati dei redditi in funzione di deterrenza contro l'elevatissimo tasso di evasione fiscale, su quale costo in termini di perdita della riservatezza di questi dati si era disposti a transigere e, come conseguenza, con quali modalità e accorgimenti tecnologici avrebbero dovuto essere messi a disposizione del pubblico i dati fiscali per evitare abusi.

Indubbiamente la materia risultava difficile da trattare con toni pacati e costruttivi, considerato il novero di differenti problematiche e sensibilità che

scatenava; pochissimi risultavano così gli interventi che, seppure riconducibili alle due fazioni che si confrontavano (pro o contro i redditi online), facevano lo sforzo di evitare l'invettiva basandosi su argomentazioni solide e ragionate. Tra questi pare utile richiamare l'opinione di Stefano Rodotà, padre della disciplina italiana sulla privacy, di cui notoriamente ha sempre fornito un'interpretazione rigorosa ed estensiva spesso prevalente rispetto ad altri interessi pur garantiti dall'Ordinamento che, in questo caso, abbastanza inaspettatamente, faceva lo sforzo di rammentare un po' a tutti (e, forse, anche al suo successore alla presidenza dell'Autorità Garante) che i redditi diffusi online, quali dati economici, non erano da considerarsi sensibili e pertanto non dovevano ritenersi meritevoli, ai sensi del codice privacy, di particolari ed eccessive tutele e attenzioni.¹ In altri casi, purtroppo in prevalenza, in un clima di vero e proprio pandemonio mediatico, si è scaduti in reazioni incontrollate² e, a gettare ulteriore benzina sul fuoco, è stato l'annuncio - da parte di un'associazione di consumatori - di un'azione legale volta ipoteticamente a far ottenere a tutti i cittadini italiani un risarcimento di 520 euro per lesione della loro privacy, per un totale di 20 miliardi di euro!³ Ma il fatto che, in realtà, in grande maggioranza i contribuenti italiani erano favorevoli alla pubblicazione online dei loro redditi, come avrebbero indicato di lì a poco i sondaggi online dei due maggiori quotidiani nazionali, Corriere e Repubblica, rendeva palese che la pretesa di rappresentarli tutti in un'azione evidentemente più mediatica che non giudiziaria, oltre a fondarsi su basi giuridiche francamente velleitarie, non godeva neanche del consenso dei soggetti che intendeva tutelare.

A mettere provvisoriamente la parola fine alla vicenda è stato il provvedimento definitivo del Garante per la Protezione dei Dati Personali del 6 maggio che, confermando sostanzialmente il suo precedente intervento d'urgenza, ribadiva l'illegittimità della diffusione online dei redditi dei contribuenti con quelle modalità da parte dell'Agenzia delle Entrate. Inoltre ammoniva quanti fossero entrati nel frattempo in possesso di tali elenchi a non metterli ulteriormente in circolazione, cosa quest'ultima che, messa in questi termini, appariva priva di significato, considerato che, sebbene fossero stati accessibili sul sito dell'Agenzia delle Entrate solo per poche ore, i dati fiscali dei contribuenti per l'anno 2005 sarebbero rimasti probabilmente per sempre scaricabili dalle reti *peer to peer*,⁴ dove qualcuno aveva trovato tempo e modo di riversarli.

¹ Vedi intervista a Stefano Rodotà su *Repubblica tv* http://tv.repubblica.it/homepage.php?playmode=player&cont_id=19883

² Uno per tutti in tal senso è il post "la colonna infame" sul blog di Beppe Grillo.

http://www.beppegrillo.it/2008/04/agenzia_delle.html

³ Vedi comunicato stampa Codacons del 3 maggio 2008

<http://www.codacons.it/articolo.asp?idInfo=57304&id=>

⁴ Definizione di *peer to peer* su Wikipedia: «generalmente per *peer to peer* (o *P2P*) si intende una rete di computer o qualsiasi rete informatica che non possiede

nodi gerarchizzati come client o server fissi (clienti e server), ma un numero di nodi equivalenti (pari, in inglese peer appunto) che fungono sia da cliente sia da server verso altri nodi della rete. Questo modello di rete è l'antitesi dell'architettura client-server. Mediante questa configurazione qualsiasi nodo è in grado di avviare o completare una transazione. I nodi equivalenti possono differire nella configurazione locale, nella velocità di elaborazione, nella ampiezza di banda e nella quantità di dati memorizzati. L'esempio classico di P2P è la rete per la condivisione di file (file sharing)».

Il quadro giuridico e i punti deboli della decisione del Garante

In sostanza la decisione del Garante si fondava sul fatto che, ai sensi del codice privacy, è ammessa la comunicazione e diffusione di dati personali ancorché non sensibili da parte della pubblica amministrazione solo ove espressamente previsto dalla legge e che, nel caso di specie, l'art. 69 del D.P.R. 600/1973 non prevedeva, tra le forme di conoscibilità degli elenchi dei redditi dei contribuenti, la diffusione online.

Un ragionamento, a detta di chi scrive, troppo formalistico e che, soprattutto, non teneva adeguatamente conto di quanto prescritto successivamente dal Codice dell'Amministrazione Digitale, D.Lgs. 82/2005. È vero, infatti, che l'art. 69 del D.P.R. 600/1973 si limitava a indicare che gli elenchi dei redditi dei contribuenti «sono 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», ma è altrettanto vero che l'art. 1, lett. n) del Codice dell'Amministrazione Digitale stabiliva che per “dato pubblico” deve intendersi “il dato conoscibile da chiunque”. Non c'è dubbio, pertanto, che, quale primo elemento, per il combinato disposto delle due norme citate i dati relativi al reddito dei cittadini italiani dovessero ritenersi dati pubblici.

L'art. 2 del Codice dell'Amministrazione Digitale stabilisce che «lo Stato, le Regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione», mentre il successivo art. 12, comma 5, prevede che «le pubbliche amministrazioni utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, garantendo, nel rispetto delle vigenti normative, l'accesso alla consultazione, la circolazione e lo scambio di dati e informazioni, nonché l'interoperabilità dei sistemi e l'integrazione dei processi di servizio fra le diverse amministrazioni». Questo induce a ritenere che la disposizione contenuta nel sesto comma dell'art. 69 del D.P.R. 600/1973, secondo cui gli elenchi dei dati vanno depositati presso i Comuni interessati, dovesse intendersi riferita come minimo anche ai siti Internet di tali Comuni.

Occorre qui fermarsi almeno per un attimo a riflettere su come questo precetto normativo introdotto nel nostro Ordinamento dal Codice dell'Amministrazione Digitale, un esempio di legislazione nel suo complesso tanto innovativa da portare la pubblica amministrazione nella società dell'informazione, quanto purtroppo spesso ancora dimenticata nelle sue implementazioni e implicazioni pratiche, non intervenga sul regime di pubblicità dei dati della pubblica amministrazione ma, più semplicemente, imponga a quest'ultima di utilizzare anche le nuove tecnologie per consentire ai cittadini di accedere a dati già dichiarati pubblici dalla disciplina vigente. In questo modo, le difficoltà pratiche che la burocrazia e il regime cartaceo della documentazione amministrativa hanno rappresentato storicamente, per chi a quei dati aveva diritto di accedere, possono venire meno e, per quanto riguarda il settore che qui ci interessa più da vicino, il fatto che precedentemente

in pochi si recassero presso l'Agenzia delle Entrate o presso i competenti Comuni a chiedere di conoscere il reddito di colleghi, amici, parenti o chicchessia non significa che l'accesso a quei dati potesse considerarsi ristretto, vincolato a particolari portatori di interessi o legittimazioni soggettive o, addirittura, illecito. Ecco perché, come è stato correttamente rilevato (Arena), l'Agenzia delle Entrate ha interpretato correttamente il proprio ruolo e la normativa di riferimento, pubblicando anche su Internet le dichiarazioni dei redditi, dando ai cittadini la possibilità di passare dalla mera conoscibilità, alla conoscenza reale, vera, di tale attività e, quindi, alla comprensione e al possibile controllo diffuso sull'esercizio del potere che quell'attività comporta. Oggi, insomma, grazie al Codice dell'Amministrazione Digitale, pubblico - in assenza di ulteriori restrizioni determinate *ex lege* - non può che significare effettivamente accessibile da chiunque anche via web.

Secondo la legislazione vigente, dunque, non solo rendere disponibili i dati dei redditi su Internet non poteva ritenersi illegittimo ma, al contrario, era doveroso. È proprio su queste basi che, in una delle più illuminate - a detta di chi scrive - tra le analisi giuridiche della vicenda, gli autori (Scorza, Giurdanella) auspicavano che, "passata la bufera", il Garante dettasse a tutti i Comuni e agli uffici dell'Agenzia delle Entrate sul territorio, regole e direttive per rendere accessibili online gli elenchi della discordia nel rispetto, ovviamente, della privacy. Appare opportuno aggiungere che solo ordinando di rimettere online i dati dei redditi il Garante avrebbe potuto anche fornire una risposta concreta e risolutiva alla problematica costituita dalla presenza nei circuiti *peer to peer* di file relativi alle dichiarazioni dei redditi per il 2005 scaricati il 30 aprile dal sito dell'Agenzia delle Entrate, sulla cui veridicità e conformità agli originali non sussisteva più alcuna garanzia. L'Agenzia delle Entrate aveva, infatti, messo a disposizione sul suo sito i file in formato *txt*, purtroppo liberamente modificabili. Di conseguenza, solo la ripubblicazione in forma ufficiale, questa volta eventualmente presso i siti dei Comuni competenti per territorio, con modalità più idonee per evitare eventuali trattamenti di tali dati eccedenti i limiti di conoscibilità fissati dall'art. 69 del D.P.R. 600/1973 (per esempio tramite formati elettronici non manipolabili, a esclusione delle funzioni di stampa e di salvataggio su PC, eventualmente anche con l'identificazione del cittadino italiano richiedente tramite codice fiscale o carta d'identità elettronica), sarebbe stato l'unico modo per ovviare alla presenza, comunque inevitabile nei circuiti *peer to peer*, di file relativi alle dichiarazioni dei redditi per il 2005 parziali o, addirittura, manipolati.

La trasparenza deve prevalere sulla riservatezza, ma il diavolo sta nei dettagli

Sgombrato il campo dalle polemiche e dalle diverse interpretazioni sugli aspetti strettamente giuridici sollevate dalla diffusione dei redditi online, in un'analisi a bocce ferme e a mente fredda non si può evitare di affrontare il nodo essen-

ziale e più politico della questione. Dobbiamo allora chiederci se sia giusto e opportuno aggiungere un ulteriore tassello, quello della trasparenza e della consapevolezza diffusa, nella lotta sacrosanta all'evasione fiscale che, per le dimensioni preoccupanti raggiunte da tempo nel nostro paese, determina un elevato differenziale tra pressione fiscale apparente e pressione fiscale effettiva: quella sostenuta da chi effettivamente paga le tasse. L'ISTAT misura, infatti, la pressione fiscale come rapporto tra le imposte pagate e il PIL, calcolato al lordo dell'economia sommersa. Questo significa che solo una quota dell'economia, quella dichiarata, sopporta effettivamente le imposte. Secondo dati ISTAT e dell'Agenzia delle Entrate, si può stimare l'economia sommersa intorno a un valore del 20% del PIL; su queste basi è dunque possibile calcolare che la pressione fiscale effettiva che grava sull'economia ufficiale sia maggiore di circa 10 punti percentuali rispetto alla pressione fiscale apparente, che si attesta intorno al 40% del PIL (Fiorillo, Gallegati). Quale prima conseguenza, ove anche vi fosse una diminuzione della pressione fiscale apparente, quella effettiva si ridurrebbe di poco, visto che una platea più piccola di cittadini deve sopportare l'effettivo onere contributivo. Il differenziale esistente tra pressione fiscale apparente e pressione fiscale effettiva, quale ulteriore conseguenza negativa, inficia di fatto e rende pressoché inutile, se non deleteria, qualunque operazione di riequilibrio/redistribuzione dei redditi.

Tali manovre, infatti, nelle forme tentate timidamente in passato al fine di favorire i cittadini meno abbienti, proprio a causa dell'elevata evasione fiscale hanno rischiato di danneggiare ulteriormente il c.d. "ceto medio" e, in particolare, quei lavoratori dipendenti che più degli altri hanno scontato, in questi ultimi anni, la perdita di potere d'acquisto e che sono sostanzialmente coloro che adempiono - anche perché non potrebbero fare altrimenti - all'obbligo di «*concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva*» previsto dall'art. 53 della Costituzione, garantendo così le risorse necessarie alle casse dello Stato.

L'apporto che potrebbe derivare alla lotta all'evasione fiscale dalla consapevolezza diffusa di questo grave fenomeno attraverso l'implementazione in forme adeguate di una maggiore trasparenza dei dati fiscali, grazie allo straordinario veicolo di informazione che rappresenta Internet, pare insomma importante. O, al contrario, dovrebbe forse ancora ritenersi prevalente, nel bilanciamento degli interessi in gioco, la riservatezza di dati economici, come quelli sui redditi, per i quali lo stesso codice privacy assicura una tutela meno intensa rispetto a quelli sensibili, non richiedendo il consenso del soggetto interessato (art. 24, c. 1, lett. d) per il loro trattamento?

Come è già stato giustamente ricordato da altri Autori (Arena, Guerra), per rispondere a tale quesito occorre interrogarsi su come vada intesa la cittadinanza, nel suo delicato equilibrio di diritti e di doveri, equilibrio rispetto al quale il già richiamato obbligo costituzionale di concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva rappresenta un passaggio essenziale per la tenuta del patto sociale in uno Stato di diritto. Ecco, allora, che un

regime di trasparenza più effettiva e reale dei dati fiscali rappresenterebbe uno strumento fondamentale per garantire, attraverso un controllo diffuso, che tale obbligo sia equamente ripartito tra tutti i consociati.

Sebbene scontato, non sembra inutile ribadire che chi evade il fisco, oltre a violare la legge, lede direttamente gli interessi di tutti gli altri consociati. Di conseguenza ogni strumento utile a scardinare quell'atteggiamento miope e illogico, ma diffusissimo, che consiste nella scarsa disapprovazione sociale che circonda gli evasori e ad affiancare al controllo verticale esercitato dall'Autorità statale, una dimensione di controllo sociale orizzontale deve ritenersi utile e ben accetta. Potrebbe anche contribuire, nel medio termine, ad attenuare alcuni eccessi nei poteri di controllo dell'amministrazione finanziaria sempre più intrusivi, riavviando, in definitiva, un recupero di libertà e democrazia (Salvini).

Questa, d'altra parte, è stata la linea politica rivendicata in una sorta di interpretazione autentica nelle dichiarazioni dell'allora Viceministro dell'Economia a seguito delle prime critiche dopo la diffusione online lo scorso 30 aprile dei dati dei redditi di tutti gli italiani: *«si tratta di un fatto di trasparenza, di democrazia»*.

Bene, ma allora perché un'operazione di questo tipo - che andava a impattare su comportamenti deprecabili, ma diffusi e radicati, e per la quale era normale attendersi una reazione forte, critiche e ripercussioni - è stata lanciata da un Governo già ampiamente dimissionario a ridosso delle elezioni politiche? Non era possibile farlo prima e meglio? Perché l'operazione non è stata anticipata da un'adeguata campagna informativa, eventualmente da una consultazione pubblica, come si è soliti fare in questi casi nei paesi a democrazia evoluta? Perché non c'è stata una condivisione anche informale delle modalità di implementazione con il Garante della Privacy?

Perché si sono scelti strumenti tecnologici a tal punto rudimentali nella diffusione online dei redditi da fare addirittura balenare l'idea che si trattasse di un autogol preconstituito ad arte? Come è possibile pensare di mettere online enormi file in formato *txt*, contenenti i dati alfabetici di migliaia di persone liberamente scaricabili e modificabili? Non si conosceva l'esistenza dei circuiti P2P e il rischio che questi ponevano e pongono rispetto a dati che, seppur non sensibili, non possono e non debbono essere lasciati alla distribuzione di circuiti non ufficiali, con il rischio di modifiche operate ad arte? Sarebbe stato così difficile creare una semplice interfaccia di interrogazione del database nome per nome, in modo che il dato richiesto potesse apparire a video senza la creazione in automatico di alcun *file*? Non sarebbe stato forse opportuno creare un semplice meccanismo di autenticazione, che consentisse all'Agenzia delle Entrate di conoscere chi domandava i dati di chi?

Non riceveremo probabilmente mai alcuna risposta a tali quesiti. Certo è che un'implementazione dell'operazione con modalità almeno presentabili avrebbe limitato sensibilmente le polemiche, mantenendo intatti i vantaggi e i descritti aspetti positivi legati alla diffusione dei redditi online. Il diavolo sta nei det-

tagli, ma qui non è chiaro se vi sia finito intenzionalmente o per negligenza e sciatteria. Poco conta se i problemi riscontrati possano essere derivati a causa di contrasti interni all'allora maggioranza di Governo o se il tutto voleva semplicemente limitarsi a essere un tranello per il Governo entrante, oppure entrambe le cose insieme: non interessa in questa sede discutere di dietrologia e gossip della politica. Ciò che appare comunque sconcertante è dover constatare l'incapacità del nostro paese di portare a compimento in modo lineare e responsabile politiche riformiste nell'interesse generale dei cittadini.

Conclusioni: cala il sipario sui redditi online e offline

Al nuovo Governo e alla nuova maggioranza è stata così offerta l'opportunità di dimostrare come, su un tema che aveva fatto tanto discutere coinvolgendo anche emotivamente tutta la cittadinanza, avrebbe saputo fornire soluzioni stabili ed equilibrate.

Niente di tutto questo, purtroppo. Con l'art. 42 del Decreto Legge 25 giugno 2008, n. 112, in un silenzio quasi totale da parte dei media, sono state apportate modifiche sostanziali al regime di pubblicità dei dati sui redditi dettato dall'art. 69 del D.P.R. 600/1973, che ne precludono in modo quasi assoluto la comunicazione e la diffusione, non solo online, ma anche nelle forme tradizionali presso i comuni e gli uffici delle imposte. Tali dati, infatti, non sono più consultabili da chiunque, anzi, ne è ora solo «*ammessa la visione e l'estrazione di copia nei modi e con i limiti stabiliti dalla disciplina in materia di accesso ai documenti amministrativi di cui agli articoli 22 e seguenti della Legge 7 agosto 1990, n. 241*». Il che, fuori dal legalese, significa che l'accesso ai dati sui redditi dei contribuenti sarà permesso solo a chi potrà dimostrare di essere portatore di un legittimo e diretto interesse. Con l'aggiunta del comma 6-bis all'art. 69 si introduce, inoltre, una sanzione amministrativa *ad hoc*: «*fuori dei casi previsti dal comma 6, la comunicazione o diffusione, totale o parziale, con qualsiasi mezzo, degli elenchi o di dati personali ivi contenuti, ove il fatto non costituisca reato, è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da cinquemila euro a trentamila euro. La somma può essere aumentata sino al triplo quando risulta inefficace in ragione delle condizioni economiche del contravventore*».

Una scelta drastica, dunque, che fa pendere il necessario bilanciamento tra trasparenza e riservatezza tutto verso questo secondo lato, con buona pace dell'apporto che il controllo diffuso avrebbe invece potuto conferire alla lotta all'evasione fiscale.

E i redditi per l'anno d'imposta 2005 diffusi per qualche ora sul sito dell'Agenzia delle Entrate lo scorso 30 aprile e da allora liberamente accessibili da chiunque nei circuiti del *peer to peer*? Una piccola dimenticanza, alla quale il legislatore ovviava, inserendo in sede di conversione in legge del Decreto n. 112/2008 un ulteriore comma all'art. 69 del D.P.R. 600/1973, che prevede

una sanatoria specifica: la consultazione dei dati relativi al periodo d'imposta 2005 «può essere effettuata anche mediante l'utilizzo delle reti di comunicazione elettronica». Una ciliegina sulla torta dell'incoerenza e approssimazione con le quali il tema è stato affrontato anche dal nuovo Governo che, non avendo contemporaneamente ordinato all'Agenzia delle Entrate e/o ai Comuni di ripubblicare tali dati sui loro siti web, affidava sostanzialmente per sempre ai circuiti *peer to peer* la loro diffusione, con licenza a chiunque di apporre ogni modifica di sorta, senza porsi alcun problema sulla garanzia di veridicità dei dati stessi, che solo un competente organo dello Stato potrebbe e dovrebbe assicurare.

Al lordo di garanti che non garantiscono (Mantellini), di governi che non sanno o non vogliono correttamente implementare le proprie scelte di trasparenza, di altri governi che, per timore del nuovo, impongono invece l'oscurantismo, i dati dei redditi del 2005 rimarranno *ad aeternum* disponibili legittimamente nei circuiti *peer to peer* quale simbolo evidente del fatto che la strada della comprensione di come Internet potrebbe mutare in senso positivo i nostri rapporti con la pubblica amministrazione diventando uno dei motori dell'innovazione del nostro paese sia ancora tutta da percorrere.

Riferimenti bibliografici

- Arena, G., "Trasparenza evasori, democrazia", http://www.labsus.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1022&Itemid=40
- Arena, G., Guerra, M.P., "Contribuenti fra trasparenza e privacy", *LaVoce.info*, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000410.html>
- Fiorillo, F., Gallegati, M., "Contribuenti ed evasori, chi come e quando", *LaVoce.info*, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1000450.html>
- Mantellini, M., "Contrappunti / I redditi sul P2P? E allora?", *Punto Informatico*, <http://punto-informatico.it/2273613/PI/Commenti/contrappunti-redditi-sul-p2p-allora.aspx>
- Salvini, L., "Dichiarazioni e trasparenza", *NelMerito.com*, http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=184&Itemid=66
- Scorza, G., Giurdanella, C., "Quei redditi devono tornare online", *Punto Informatico*, <http://punto-informatico.it/2277893/PI/Commenti/quei-redditi-devono-tornare-online.aspx>