

## Privacy fiscale: a quali condizioni la riservatezza cede il passo alla lotta all'evasione?

*Leda Rita Corrado - Avvocato in Genova, Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche presso l'Università degli Studi di Milano-Bicocca*

Nell'ambito del PNRR rientrano misure volte alla digitalizzazione e all'interoperabilità delle banche dati fiscali. Le informazioni ivi raccolte, anche grazie ai numerosi adempimenti formali posti a carico dei contribuenti e dei loro consulenti, possono essere utilizzate dall'Agenzia delle Entrate e dalla Guardia di Finanza per prevenire e contrastare l'evasione fiscale. La necessità di bilanciare l'interesse pubblico a un'efficace azione accertatrice e le esigenze di protezione della riservatezza dei soggetti incisi da essa impone il rispetto di puntuali garanzie procedurali, che vanno dal diritto di informazione a quello di contraddire con l'Ufficio procedente. La conoscenza delle problematiche attinenti alla privacy offre, quindi, ulteriori opportunità difensive a chi sia inciso dall'attività della Pubblica Autorità.

Il Garante per la protezione dei dati personali è ripetutamente intervenuto con provvedimenti in materia di trattamento di dati fiscali relativi, ad esempio, all'**Anagrafe tributaria** e all'**Archivio dei rapporti finanziari**, alla **fatturazione elettronica** e alla **dichiarazione precompilata**, all'addebito del canone TV nella fattura per la fornitura di energia elettrica, nonché al c.d. **redditometro**, alla **compliance fiscale internazionale** e allo scambio automatico obbligatorio di informazioni nel settore fiscale.

### Privacy versus lotta all'evasione?

Per stessa ammissione del Presidente del Garante, tale attività è stata posta in essere a **supporto** dell'azione di **contrasto all'evasione fiscale** "nella ricerca del miglior **equilibrio** tra la funzionalità delle verifiche e il diritto alla protezione dei dati personali, [...] minimizzando il rischio di attacchi informatici al prezioso patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate e garantendo la buona riuscita degli accertamenti attraverso l'esattezza dei dati (e quindi l'affidabilità della profilazione) sui quali essi si basano" (così ha dichiarato il Presidente **Antonello Soro** in una intervista pubblicata su Italia Oggi nell'edizione del 3 ottobre 2019).

### Le garanzie procedurali bilanciano interesse pubblico e diritti dell'interessato

Le parole del Presidente del Garante ben sintetizzano la problematica fondamentale che sta alla base del trattamento dei dati fiscali, vale a dire la necessità di raggiungere un **equilibrio** tra l'**efficacia dell'azione accertatrice** posta in essere dall'Autorità Pubblica e le esigenze di **protezione della riservatezza** dei soggetti incisi da essa.

Il Regolamento generale sulla protezione dei dati (**GDPR**) e il **Codice in materia di protezione dei dati personali** (contenuto nel D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196) hanno tradotto questa impostazione di fondo nella previsione di un complesso di **garanzie procedurali** che vanno dal **diritto di informazione** a quello di **contraddire** con l'ufficio procedente.

Ad esempio, il Considerando n. 71 del Regolamento GDPR consente l'adozione di decisioni sulla base del trattamento automatizzato dei dati personali - come la c.d. **profilazione** - a fini di monitoraggio e prevenzione delle frodi e dell'evasione fiscale, se ciò è espressamente previsto

dal diritto dell'Unione o degli Stati membri cui è soggetto il titolare del trattamento. Bisogna tuttavia osservare che, in ogni caso, tale trattamento deve essere subordinato a **garanzie adeguate**, "che dovrebbero comprendere la specifica informazione all'interessato e il diritto di ottenere l'intervento umano, di esprimere la propria opinione, di ottenere una spiegazione della decisione conseguita dopo tale valutazione e di contestare la decisione".

## L'interesse erariale è un interesse pubblico

Il Considerando n. 112 del Regolamento GDPR autorizza lo **scambio internazionale** di dati tra amministrazioni fiscali o doganali, trattandosi di trasferimenti richiesti e necessari per importanti motivi di interesse pubblico.

In base all'art. 2-*sexies*, comma 2, lettera i), D.Lgs. n. 196/2003, si considera rilevante l'**interesse pubblico** relativo a trattamenti effettuati da soggetti pubblici che svolgono "attività [...] dirette all'applicazione, anche tramite i loro concessionari, delle disposizioni in materia tributaria e doganale, comprese quelle di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale": questa è una delle disposizioni modificate con la **legge di Bilancio 2020** per meglio prevenire e contrastare l'evasione (art. 1, comma 681, legge 27 dicembre 2019, n. 160).

## Le garanzie contro abusi e illeciti

Secondo l'art. 23 del Regolamento GDPR, il diritto dell'Unione o dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento o il responsabile del trattamento può limitare, mediante misure legislative, la portata dei **diritti dell'interessato** qualora tale **limitazione** rispetti l'essenza dei diritti e delle libertà fondamentali e sia una misura necessaria e proporzionata in una società democratica per salvaguardare obiettivi di interesse pubblico in materia tributaria. Dette misure legislative contengono disposizioni specifiche riguardanti le **garanzie** per prevenire abusi o l'accesso o il trasferimento illeciti, nonché il diritto degli interessati di essere informati della limitazione, a meno che ciò possa compromettere la finalità della stessa.

Secondo il nuovo testo dell'art. 2-*undecies*, comma 1, lettera f-*bis*), D.Lgs. n. 196/2003, i diritti dell'interessato di cui agli articoli da 15 a 22 GDPR non possono essere esercitati - con richiesta al titolare del trattamento ovvero con reclamo ai sensi dell'art. 77 GDPR - qualora dall'esercizio di tali diritti possa derivare un pregiudizio effettivo e concreto agli interessi tutelati in materia tributaria e allo svolgimento delle attività di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale.

L'esercizio dei medesimi diritti può essere ritardato, limitato o escluso con **comunicazione motivata** e resa senza ritardo all'interessato, a meno che detta comunicazione possa compromettere la finalità della limitazione, per il tempo e nei limiti in cui ciò costituisca una misura necessaria e proporzionata, tenuto conto dei diritti fondamentali e dei legittimi interessi dell'interessato. In tali ipotesi, i diritti dell'interessato possono essere esercitati anche tramite il **Garante per la protezione dei dati personali**, il quale lo informa di aver eseguito tutte le verifiche necessarie o di aver svolto un riesame, nonché del suo diritto di proporre ricorso giurisdizionale; delle suddette facoltà il titolare del trattamento informa l'interessato.

## L'analisi del rischio di evasione viene potenziata

La legge di Bilancio 2020 ha introdotto misure finalizzate a **potenziare il contrasto all'evasione fiscale** (art. 1, commi 682-686, l. 27 dicembre 2019, n. 160).

**Leggi anche** [Archivio rapporti finanziari al centro delle attività di intelligence fiscale](#)

Per le attività di analisi del rischio di evasione, con riferimento all'utilizzo dei dati contenuti nell'archivio dei rapporti finanziari l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, anche previa pseudonimizzazione dei dati personali, si avvalgono delle tecnologie, delle elaborazioni e delle interconnessioni con le altre **banche dati** di cui dispongono, allo scopo di individuare **criteri di rischio** utili per far emergere posizioni da sottoporre a controllo e incentivare l'adempimento spontaneo, nel rispetto dei diritti e delle libertà dell'interessato e dei principi di necessità e di **proporzionalità** e in modo da assicurare che tale esercizio non possa arrecare un pregiudizio effettivo e concreto all'obiettivo di interesse pubblico.

## Ulteriori interventi antievasione

I dati fiscali sono raccolti in banche dati anche grazie ai vari **adempimenti fiscali** posti a carico dei contribuenti e dei loro consulenti.

Tra i più recenti interventi antievasione si segnalano quelli previsti dal D.L. 30 aprile 2019, n. 34 per i dati relativi alle **strutture ricettive** e agli **immobili destinati alle locazioni brevi**, nonché alle generalità delle persone alloggiate per finalità di controllo sulle imposte dirette e indirette e, in particolare per il monitoraggio su imposta di soggiorno o contributo di soggiorno e per la verifica della regolarità del pagamento dei tributi locali da parte dei soggetti richiedenti il rilascio di licenze, autorizzazioni, concessioni e dei relativi rinnovi, inerenti attività commerciali o produttive (art. 13-*quater*).

**Leggi anche** [Decreto Crescita: stretta per le locazioni brevi](#)

Nel D.L. n. 124/2019, tra l'altro, si consente all'Agenzia delle Entrate e alla Guardia di Finanza di utilizzare i dati contenuti nelle **fatture elettroniche** (art. 14) e si incentiva l'uso dei **pagamenti elettronici** (articoli 18-22).

**Leggi anche** [e-fatture: utilizzo ad ampio raggio](#)

## La digitalizzazione delle banche dati fiscali nel PNRR

Nel corso dell'audizione del 7 luglio 2021 davanti alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe tributaria, il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto nel dibattito sulle misure volte alla digitalizzazione e alla interoperabilità delle banche-dati fiscali nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (**PNRR**).

Prima di ipotizzare qualsiasi ampliamento del patrimonio informativo dell'Amministrazione finanziaria, il Prof. **Pasquale Stanzone** ha evidenziato la necessità di tenere conto della costante giurisprudenza del **Consiglio di Stato** secondo cui le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti acquisiti dall'Agenzia delle Entrate, contenenti dati reddituali, patrimoniali e finanziari, ed inseriti nelle banche dati dell'Anagrafe tributaria, ivi compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, costituiscono documenti amministrativi e sono, quindi, soggetti all'accesso di cui all'art. 22 e ss., legge n. 241/1990 da parte di chiunque ne abbia interesse: "ne deriva una potenziale, significativa **esposizione della sfera privata** laddove i dati nella disponibilità dell'Amministrazione finanziaria non risultino necessari al perseguimento, in concreto, dell'interesse pubblico sotteso al trattamento".

## Quando il coniuge chiede copia dei dati fiscali dell'ex

Nella propria audizione il Presidente del Garante per la protezione dei dati personali fa riferimento ai principi di diritto enunciati nella sentenza n. 19 del 25 settembre 2020 da parte dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, la quale ha confermato la legittimità dell'istanza di **accesso documentale** ex art. 22 e ss., legge n. 241/1990, presentata all'Agenzia delle Entrate dal coniuge in pendenza del giudizio di separazione giudiziale, nel cui ambito aveva promosso domanda di determinazione dell'assegno di mantenimento, al fine di accedere ed estrarre copia della documentazione fiscale, reddituale e patrimoniale (compresi eventuali contratti di locazione a terzi di immobili di proprietà e/o comproprietà del coniuge) riferibile all'ex, conservata nell'**Anagrafe tributaria**, nonché delle comunicazioni inviate dagli operatori finanziari all'Anagrafe tributaria e conservate nella sezione **Archivio dei rapporti finanziari**, relative alle operazioni finanziarie riferibili allo stesso contribuente.

L'Adunanza plenaria ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- le dichiarazioni, le comunicazioni e gli atti presentati o acquisiti dagli uffici dell'Amministrazione finanziaria, contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari ed inseriti nelle banche dati dell'Anagrafe tributaria, ivi compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, costituiscono **documenti amministrativi** ai fini dell'accesso documentale difensivo ai sensi dell'art. 22 e ss., legge n. 241/1990;

- l'accesso documentale difensivo può essere esercitato indipendentemente dalla previsione e dall'esercizio dei **poteri processuali** di esibizione istruttoria di documenti amministrativi e di richiesta di informazioni alla pubblica amministrazione nel processo civile ai sensi degli articoli 210, 211 e 213 c.p.c.;

- l'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'Anagrafe tributaria, ivi compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato **indipendentemente** dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori di cui agli articoli 155-*sexies* disp. att. c.p.c. e 492-*bis* c.p.c., nonché, più in generale, dalla previsione e dall'esercizio dei poteri istruttori d'ufficio del giudice civile nei procedimenti in materia di famiglia;

- l'accesso difensivo ai documenti contenenti i dati reddituali, patrimoniali e finanziari, presenti nell'Anagrafe tributaria, ivi compreso l'Archivio dei rapporti finanziari, può essere esercitato mediante **estrazione di copia**.

## La black-list degli evasori non viola la privacy

Nel dibattito sui rapporti tra lotta all'evasione e riservatezza, ulteriori spunti di riflessione possono essere tratti da un recente arresto della **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo**.

I dati fiscali sono stati ritenuti necessari al perseguimento, in concreto, dell'interesse pubblico al contrasto all'evasione nella sentenza del 12 gennaio 2021, pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel procedimento n. 36345/16, la quale ha escluso la violazione del **diritto al rispetto della vita privata e familiare** di cui all'art. 8 della Convenzione qualora siano pubblicati i dati identificativi degli evasori - incluso l'indirizzo di residenza - sul sito dell'Amministrazione finanziaria per tutelare il benessere economico del Paese proteggendo il sistema fiscale da ulteriori inadempimenti, nonché gli interessi particolari di terzi a conoscere la situazione finanziaria delle proprie controparti contrattuali.