

**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione bicamerale di vigilanza sull'anagrafe tributaria  
Indagine conoscitiva su: «Digitalizzazione e interoperabilità delle banche  
dati fiscali»**

**Audizione del Presidente di ConfProfessioni  
dott. Gaetano Stella**

Roma, 19 maggio 2021

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

una delle caratteristiche più innovative, e per certi versi rivoluzionarie, della società digitale è rappresentata dalla possibilità di archiviazione, classificazione, scambio ed utilizzazione di informazioni e dati su attività personali e su complessi fenomeni sociali, che fino ad alcuni fa restavano riservate o conservate in polverosi faldoni negli archivi dei Ministeri, sono ora ampiamente fruibili, a distanza di pochi *click*, per le amministrazioni e gli operatori privati. Si tratta di dati raccolti tramite dispositivi elettronici personali, registrazioni di operazioni commerciali, adempimenti amministrativi e fiscali, che vengono archiviati in banche dati intelligenti, in grado di catalogarli, interrogarli, assemblarli e renderli fruibili nella veste di informazioni sintetiche individuali o di *big data*.

Le opportunità dischiuse dalla società dell'informazione sono straordinarie: i dati possono guidare le politiche pubbliche verso una più razionale allocazione delle risorse finanziarie; possono agevolare il monitoraggio e la prevenzione della salute degli individui; riqualificare le città, a partire dalla mobilità urbana e dai trasporti; possono ottimizzare i consumi di risorse energetiche e così contribuire al consolidamento della sostenibilità ambientale. Al contempo, tuttavia, la raccolta, il trattamento e la circolazione dei dati espone le nostre vite a rischi inediti, la cui consapevolezza non è ancora del tutto maturata: i "data-breach" perpetrati dai criminali informatici sono solo la punta di un *iceberg* che, per la maggior parte, resta invisibile ai nostri occhi.

Come è noto, negli ultimi anni, l'Unione Europea ha dovuto riformare il Regolamento generale sulla protezione dei dati personali, allo scopo di contemperare i diritti individuali e le esigenze della circolazione dei dati in una società sempre più connessa ed assetata di informazioni. Mentre parliamo, è in discussione a Bruxelles il *Digital Service*

*Act*, destinato a disciplinare, tra l'altro, la responsabilità degli operatori del *web* anche rispetto al trattamento dei dati sensibili raccolti in rete.

La *privacy* – intesa nella sua dimensione dinamica, di protezione e garanzia della trasparenza dei dati, e non solo nella sua accezione originaria, di intimità e riservatezza della vita personale – rappresenta il più evidente diritto individuale che reclama protezione all'interno della *data society*: ma è di tutta evidenza che essa sia solo il punto di partenza di un patrimonio di diritti che sono stati esattamente qualificati in termini di *habeas data*, per ricongiungere idealmente l'odierna stagione costituente dei diritti alla genesi della tradizione dei diritti nella società occidentale.

In questo scenario di straordinaria trasformazione, anche l'amministrazione finanziaria italiana ha perseguito con efficienza una transizione digitale che ha portato negli ultimi due decenni a trasferire in formato digitale una gran parte delle informazioni in suo possesso, così come ad abilitare la modalità telematica per moltissime procedure ed adempimenti fiscali, con vantaggi reciproci per cittadini ed amministrazioni. Da un lato, i cittadini saranno esentati dal produrre dichiarazioni e informazioni, potendo avvalersi dei dati in possesso dell'amministrazione, e soprattutto potranno svolgere in modalità più semplici procedure fino ad oggi molto elaborate, a beneficio della qualità del rapporto tra contribuente e fisco; dall'altro, i dati raccolti dall'amministrazione fiscale semplificheranno e razionalizzeranno il lavoro dell'amministrazione, e potranno contribuire a contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, soprattutto favorendo la *compliance* individuale rispetto alle più onerose procedure di accertamento e contenzioso.

In tale contesto va evidenziato il ruolo dei liberi professionisti, che alimentano le banche dati della pubblica amministrazione attraverso i flussi informativi costantemente inviati. Tutto ciò ha assunto particolare rilievo, determinante per l'implementazione e il funzionamento delle relative banche dati in campo fiscale, dove negli ultimi anni gli studi professionali dell'area economica, giuridica e del lavoro hanno sopportato ingenti investimenti in digitalizzazione per far fronte alle crescenti richieste dell'amministrazione finanziaria, senza spesso trovare alcun tipo di remunerazione. Va purtroppo rilevato come, a fronte di tali investimenti, i professionisti siano stati esclusi da parte significativa delle misure di carattere agevolativo contemplate dai programmi industria 4.0 e transizione 4.0, riservate quasi esclusivamente alle sole imprese. Un paradosso, peraltro, che colpisce proprio i soggetti che – nell'interesse di imprese e cittadini – si trovano sempre più spesso a intermediare i rapporti con la pubblica amministrazione.

La digitalizzazione delle procedure amministrative, anche grazie all'elaborazione di banche dati integrate, intelligenti e condivise tra le diverse amministrazioni pubbliche, rappresenta dunque una delle direttrici principali della semplificazione amministrativa che il nostro Paese attende da anni: un'esigenza, questa, insopprimibile per risvegliare l'intraprendenza economica e dare linfa alla fiducia di cittadini e imprese verso lo Stato.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede un ulteriore sviluppo della digitalizzazione della pubblica amministrazione, al cui interno è coinvolta anche l'amministrazione finanziaria e fiscale, già impegnata in nuovi obiettivi di digitalizzazione. Lo sviluppo digitale delle amministrazioni pubbliche dovrà tenere in considerazione, tra gli altri, obiettivi quali:

(i) l'integrazione delle troppe banche dati ancora oggi esistenti, che negli ultimi anni si sono moltiplicate. A tale scopo sarà necessario sviluppare l'interoperabilità delle banche dati, attraverso moduli standardizzati di archiviazione delle informazioni e di interrogazione delle banche dati;

(ii) la semplificazione delle procedure telematiche fiscali, che risultano ancora molto complesse per una vasta fascia di popolazione, sovente costretta a ricorrere al supporto di intermediari per lo svolgimento di procedure potenzialmente semplici;

(iii) la revisione delle procedure e dei protocolli di intermediazione telematica nell'obiettivo di attuazione del principio *once only*, che resta inattuato pur a distanza di molti anni dalla l. n. 241/1990, determinando notevoli sovra costi sia per imprese e cittadini che per la stessa pubblica amministrazione, che – a causa della non ottimale integrazione delle banche dati – regolarmente richiede informazioni di cui è già in possesso. Tutto ciò, inevitabilmente, contribuisce ad allontanare il cittadino dalla pubblica amministrazione, percepita più quale onere che servizio, come attestato ogni anno dal rapporto *Doing Business*, che evidenzia il *gap* di efficienza del nostro Paese rispetto alle migliori esperienze europee.

Parallelamente, è sempre più pressante l'esigenza di pervenire ad un efficiente sistema di cooperazione internazionale tra le amministrazioni fiscali, volta ad agevolare lo scambio e l'interoperabilità delle banche dati, per contrastare i fenomeni di elusione ed evasione fiscale, e in particolare le grandi frodi fiscali, che sempre più spesso assumono dimensioni transfrontaliere. Nell'ambito dell'Unione Europea, la Direttiva 2011/16/UE assicura lo scambio di dati fiscali basilari, ma non del tutto sufficienti nella direzione di un rigoroso contrasto alle frodi fiscali; mentre i rapporti bilaterali con gli Stati extra-europei, tra i quali spicca il FATCA stipulato con gli Stati Uniti, presentano difficoltà e lacune molto significative.

L'esistenza di così vaste banche dati, contenenti informazioni fiscali, economiche e sulle transazioni commerciali dei cittadini, resa ora possibile dalla moltiplicazione delle fonti di informazione, pone interrogativi di vastissima portata sull'uso dei dati allo scopo del contrasto all'evasione fiscale ed impone una riflessione sugli *standard* deontologici che devono essere integrati nella disciplina delle attività dell'amministrazione finanziaria.

Nello sviluppo dello stato costituzionale, il patrimonio dei diritti è maturato all'interno di una dialettica virtuosa tra espansione del ruolo e dell'intervento dello Stato ed elaborazione di garanzie a tutela degli individui: la nascita di nuove dimensioni di potere e

conoscenza nell'ambito delle funzioni pubbliche richiede pertanto una corrispondente riflessione sui diritti e le garanzie che devono essere previste, a presidio di una società libera. In questa sede, che correttamente si interroga sul rafforzamento delle banche dati rispetto all'obiettivo dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria, non può mancare una parallela riflessione sui contenuti e sul significato del patrimonio dei diritti di *habeas data*. Questa Commissione potrà dunque svolgere un fondamentale ruolo di disseminazione di una consapevolezza politica sul tema e di proposta di strumenti di tutela dei diritti fondamentali nella società dei dati.

Auspichiamo, a tal fine, che la Commissione possa coinvolgere il Garante dei Dati Personali in questa importante indagine conoscitiva ed avviare un processo di verifica della compatibilità della transizione digitale in atto con le tutele legali previste a livello nazionale e internazionale a tutela dei cittadini.

I liberi professionisti italiani che ConfProfessioni rappresenta sono pienamente consapevoli del necessario equilibrio tra razionalizzazione ed efficienza dell'amministrazione finanziaria e diritti e garanzie dei cittadini. Nella loro posizione di intermediazione, dialogo e facilitazione del rapporto tra imprese e cittadini, da una parte, e pubblica amministrazione, dall'altra, i liberi professionisti esercitano le proprie attività con l'obiettivo, garantito da precisi obblighi deontologici, del costante allineamento tra interessi pubblici e privati.

Nella nostra prospettiva, la definizione di un nucleo di diritti inerenti i dati personali nell'ambito del processo di digitalizzazione delle banche dati fiscali non potrà che prendere le mosse dallo Statuto dei diritti del contribuente: da tempo richiediamo alle forze politiche che si facciano promotrici della sua elevazione a livello costituzionale, per colmare il gravissimo deficit di *enforcement* che esso oggi sconta.

I principi di «collaborazione» e «buona fede» che lo Statuto dei diritti del contribuente impone come cardini del rapporto tra contribuente e fisco (art. 10) devono guidare anche il processo di digitalizzazione delle informazioni fiscali. Al contempo, la sua disciplina deve essere adeguata alla luce delle sfide e dei rischi rappresentati dalla società dei dati.

A questo scopo, ci permettiamo di segnalare alcune priorità:

- (i) Riteniamo prioritaria l'affermazione del principio di stretta proporzionalità nella acquisizione dei dati. L'amministrazione fiscale deve individuare, in un processo di costante dialettica con il Garante dei Dati Personali, i soli dati strettamente necessari al perseguimento di obiettivi cogenti dell'amministrazione, ed evitare di archiviare dati eccedenti rispetto a questi obiettivi. Si tratta di un principio consolidato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della Corte Europea dei diritti dell'uomo, ribadito perfino rispetto ai poteri dello Stato nel contrasto della criminalità internazionale e del terrorismo. Anche il nostro Garante dei Dati Personali

(nei provvedimenti in materia di fatturazione elettronica del dicembre 2018) ha richiamato l'attenzione delle amministrazioni sui fenomeni di archiviazione di massa di dati non essenziali del cittadino-contribuente, per sollecitare un'inversione di rotta rispetto all'attuale accentuazione di dati. Nella società digitale, la deontologia svolge un ruolo essenziale: non tutto ciò che la tecnologia rende disponibile merita, per ciò solo, di essere sperimentato. Ricordiamo, peraltro, che la proporzionalità implica una selezione a monte, nella scelta dei dati da raccogliere, e una selezione altrettanto scrupolosa a valle, per cancellare dati obsoleti e risultati privi di utilizzo concreto a distanza di tempo. Ci permettiamo di domandare se questa verifica di stretta proporzionalità stia oggi guidando le scelte dell'amministrazione finanziaria nella raccolta dei dati personali.

- (ii) In linea generale, occorre impostare la raccolta e l'utilizzazione dei dati personali da parte dell'amministrazione finanziaria attraverso moduli informatici che consentano l'espressione del consenso dell'interessato: in questa prospettiva è insopprimibile l'affermazione di un principio di parità informativa, corollario del principio di trasparenza della pubblica amministrazione e accessibilità dei dati. Nella società dei dati, la parità informativa implica il diritto del cittadino-contribuente e del professionista delegato a conoscere i dati riferibili alla sua persona in assoluta parità con le amministrazioni che ne sono in possesso. I dati raccolti ed elaborati riferiti ad un individuo devono essere sviluppati in un contesto di pari conoscibilità, ed all'interno di un ambiente telematico che consenta l'individuazione delle fonti di informazione, l'espressione del consenso circa la correttezza e l'utilizzo dei dati, la segnalazione di errori e la richiesta di delucidazioni, ed eventualmente un contraddittorio procedimentalizzato nella fase di consolidamento delle informazioni. Solo attraverso una piena e trasparente condivisione dei dati sarà possibile promuovere una maggiore *compliance* del cittadino-contribuente rispetto agli adempimenti fiscali, prevenendo errori, accertamenti e contenziosi. Al contrario, il trattenimento di dati fiscali personali in una condizione di segretezza, ad esclusivo vantaggio dell'amministrazione fiscale, lede il diritto fondamentale all'integrità dei dati personali, e lascia trasparire un obiettivo di sfruttamento dei dati al mero scopo di investigazione e sanzione.
- (iii) Accortezze del tutto peculiari e rafforzate devono essere predisposte nell'ambito delle operazioni di scambio e interoperabilità dei dati con amministrazioni finanziarie di Stati esteri. Qui, i principi di conoscenza/consenso/contestabilità dei dati rappresentano tutele

insopprimibili, specie a fronte di ordinamenti giuridici che non sempre esibiscono requisiti sufficienti sul rispetto del principio dello stato di diritto. In questa direzione vanno peraltro significative pronunce della Corte Europea dei diritti dell'uomo, che ha visto nella garanzia del contraddittorio nella fase dello scambio delle informazioni un fondamentale presidio di garanzia.

Vorrei infine richiamare la Vostra attenzione sull'impatto della digitalizzazione degli adempimenti fiscali sui liberi professionisti. Nel nuovo contesto di un'amministrazione fiscale sempre più digitalizzata, i professionisti, nel loro tradizionale ruolo di intermediari tra imprese, cittadini ed amministrazioni, hanno visto mutare le proprie funzioni.

Il professionista è sempre più chiamato ad operare nel dialogo con moduli informatici e *software*. Questo ha implicato negli anni uno sforzo imponente di aggiornamento professionale, nonché costi di formazione del personale e di acquisizione di *software* ed *hardware*. Purtroppo, assai di rado l'amministrazione fiscale ha ritenuto di condividere con le associazioni dei professionisti obiettivi e metodi degli strumenti informativi adottati, che spesso danno luogo ad inefficienze che emergono soltanto dall'esperienza quotidiana dei professionisti. Da tempo sollecitiamo un tavolo permanente di confronto tra associazioni dei professionisti, fornitori dei servizi telematici ed amministrazione pubblica allo scopo di prevenire tali incongruenze.

Riteniamo inoltre improcrastinabile la definizione di un calendario fiscale stabile, prevedibile e razionale, che possa consentire ai professionisti di organizzare il proprio lavoro in condizioni dignitose ed efficienti.

In questa direzione va anche la richiesta proveniente da tutto il mondo professionale per il riconoscimento del diritto alla malattia del professionista, come condizione che giustifica una ragionevole elasticità nelle scadenze degli adempimenti di competenza del professionista rispetto alla pubblica amministrazione. Già la recente legge di conversione del Decreto-legge "Sostegni" ha opportunamente previsto questo diritto nel caso di malattia da Covid-19, recependo le istanze del nostro mondo. Diverse proposte di legge all'esame del Parlamento mirano a rendere questo diritto permanente, colmando una lacuna di tutele che non riteniamo compatibile con i basilari principi costituzionali.

\* \* \*

Onorevole Presidente, Onorevoli Deputati e Senatori,

il processo di digitalizzazione rappresenta per la pubblica amministrazione un obiettivo di prioritaria importanza, a cui si legano l'efficienza e la modernizzazione dell'azione pubblica e la semplificazione degli oneri burocratici.

Al contempo, lo Stato costituzionale non può tollerare che un così poderoso processo di accrescimento di conoscenze e poteri della amministrazione avvenga senza un corrispettivo e parallelo percorso di consolidamento di diritti e garanzie individuali: in una democrazia liberale, al potere e alla conoscenza corrispondono responsabilità e diritti, che non possono essere rifiutati in ragione della mera efficienza dell'azione pubblica.

Auspichiamo che la Vostra importante indagine conoscitiva dedichi una riflessione approfondita al tema dei diritti e delle libertà fondamentali degli individui nella società dei dati, per incanalare i processi di digitalizzazione in atto nella direzione di una sempre maggiore fiducia tra contribuente e fisco, indice di una democrazia efficiente, libera e coesa.