

**Provvedimento del 18 ottobre 2007**

## **IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI**

Nella riunione odierna, in presenza del prof. Francesco Pizzetti, presidente, del dott. Giuseppe Chiaravalloti, vice presidente, del dott. Mauro Paissan e del dott. Giuseppe Fortunato, componenti, e del dott. Giovanni Buttarelli, segretario generale;

Esaminati i reclami presentati dall'Ordine dei dottori commercialisti di Bologna (nota del 7 marzo 2007) e da numerosi singoli professionisti (note dell'8, del 14, del 26 marzo e del 12 aprile 2007) nei confronti dell'Agenzia delle entrate, della Poligrafici Editoriale S.p.A. e del Gruppo editoriale l'Espresso S.p.A.;

Visto il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lg. 30 giugno 2003, n. 196);

Vista la documentazione in atti;

Viste le osservazioni dell'Ufficio, formulate dal segretario generale ai sensi dell'art. 15 del regolamento del Garante n. 1/2000;

Relatore il dott. Giuseppe Fortunato;

### **PREMESSO:**

#### **1. I reclami**

Nei reclami presentati al Garante dall'Ordine dei dottori commercialisti di Bologna e da singoli dottori commercialisti bolognesi viene contestata la diffusione, sulla testata giornalistica *il Resto del Carlino* e sull'edizione locale del quotidiano *la Repubblica* del marzo 2007, dei dati reddituali relativi all'imponibile totale Irpef per l'anno 2004 dei singoli professionisti. I medesimi dati sono diffusi anche sul sito Internet <http://bologna.repubblica.it> con possibilità di ricerca per categoria professionale e lettera alfabetica.

Nel chiedere all'Autorità di assumere le misure necessarie ad evitare violazioni della normativa in materia di protezione dei dati personali da parte dell'Amministrazione finanziaria e della stampa, i reclamanti hanno asserito che la redazione de *la Repubblica* avrebbe ottenuto i dati reddituali, relativi anche ad altre categorie professionali, dall'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati presso gli uffici tributari, nei reclami viene sostenuto che il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate che dovrebbe determinare annualmente i tempi e le modalità della pubblicazione dell'elenco dei contribuenti relativamente all'anno 2004 (art. 69, comma 5, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600), non avrebbe natura regolamentare e non sarebbe quindi idoneo a legittimare la diffusione di dati personali (art. 19, comma 3, del Codice).

In relazione al contenuto degli elenchi da pubblicare ai sensi del predetto art. 69 viene inoltre asserito che le modifiche apportate a quest'ultima disposizione dalla legge 30 dicembre 1991, n. 431 legittimerebbero solo la pubblicazione dei nominativi dei contribuenti, escludendo i redditi dichiarati. Ad avviso dei reclamanti, il provvedimento attuativo dell'Agenzia potrebbe pertanto individuare non i contenuti degli elenchi, ma solo i tempi e le modalità della relativa di formazione.

I reclamanti affermano che, in ogni caso, i decreti e i provvedimenti fino ad oggi emanati in base a tale disposizione sarebbero inidonei a consentire la diffusione di dati reddituali relativi agli anni 2004 e seguenti, essendo legittima solo la diffusione di quelli relativi ai diversi e precedenti anni di imposta. Relativamente alla pubblicazione delle informazioni reddituali sui quotidiani *la Repubblica* e *il Resto del Carlino* e attraverso la tabella interattiva disponibile sul sito Internet <http://bologna.repubblica.it>, viene inoltre rilevato che tali trattamenti di dati personali costituirebbero una modalità di pubblicazione più lesiva della riservatezza dei contribuenti rispetto alla messa a disposizione degli elenchi presso gli uffici comunali prevista dal comma 6 del citato art. 69.

I reclamanti ritengono, infine, violato il principio di correttezza del trattamento con particolare riferimento al quotidiano *la Repubblica* che, sull'edizione locale del 7 marzo 2007, ha pubblicato un articolo intitolato "*Incredibile, girano in Bmw e dichiarano 25 mila euro*" a commento della pubblicazione dei dati reddituali dichiarati dai professionisti cui era invece riferibile un imponibile medio di 70 mila euro.

#### **2. Le posizioni dell'Agenzia delle entrate e del Comune di Bologna**

A seguito di una richiesta di elementi l'Agenzia delle entrate-Direzione centrale *audit* e sicurezza- ha dichiarato di non aver comunicato ai quotidiani i dati oggetto del reclamo. Al tempo della pubblicazione giornalistica l'Agenzia, infatti, non aveva ancora diffuso alcuna informazione nelle forme previste dall'art. 69, comma 5, del d.P.R. n. 600 del 1973. Più precisamente, nell'aprile 2007, data della risposta fornita dall'Agenzia, non erano ancora stati né predisposti, né pubblicati gli elenchi riferiti al periodo di imposta 2004 che dovevano essere formati in base al

provvedimento del Direttore della medesima Agenzia del 20 settembre 2006 attuativo del predetto comma 5 dell'art. 69.

L'Agenzia, in particolare, ha sostenuto che la pubblicazione dei dati reddituali dei contribuenti sarebbe legittimata (anche in relazione all'art. 19, comma 3, del Codice) dal citato art. 69 che, anche a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 413 del 1991, ne consente la diffusione, demandando all'Amministrazione finanziaria, in particolare, la definizione dei termini e delle modalità della pubblicazione degli elenchi nominativi di cui al comma 4.

Sempre secondo l'Agenzia, anche alla luce di quanto riferito negli articoli di giornale pubblicati su *il Resto del Carlino*, le informazioni reddituali pubblicate sarebbero state però raccolte presso il Settore entrate del Comune di Bologna che avrebbe ricavato i dati non dalle liste distribuite dall'Agenzia (non ancora rese disponibili dall'Agenzia medesima per l'anno di imposta 2004), ma dal Siatel (Sistema interscambio anagrafe tributaria enti locali), servizio telematico finalizzato a consentire agli enti impositori di "gestire la propria autonomia tributaria".

Il Settore entrate del Comune di Bologna, interpellato dal Garante in merito al reclamo, ha ammesso di aver diffuso i dati reddituali relativi all'anno di imposta 2004 dei professionisti bolognesi dopo averli "scaricati dal sistema Siatel". Ad avviso del Comune, l'art. 69 del d.P.R. n. 600/1973 sarebbe idoneo a consentire la diffusione dei dati reddituali da parte dei comuni, poiché il provvedimento del Direttore dell'Agenzia sarebbe solamente volto a definire i termini e le modalità di formazione degli elenchi dei contribuenti.

Alla luce di quanto dichiarato dal Settore entrate del Comune di Bologna, l'Agenzia delle entrate ha precisato che i comuni accedono alle informazioni reddituali attraverso il sistema Siatel, sulla base delle seguenti fonti normative:

- art. 44 del d.P.R. n. 600/1973, il quale, al fine di permettere la partecipazione dei comuni all'accertamento dei redditi delle persone fisiche, prevede l'obbligo per l'Amministrazione finanziaria di trasmettere ai comuni le copie delle dichiarazioni presentate dalle persone fisiche;
- art. 3, comma 153, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che istituisce un sistema di comunicazioni tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali al fine di "consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria".

Secondo, l'Agenzia, pertanto, i comuni, ai sensi del citato art. 69 "sono chiamati a pubblicare elenchi, ovvero liste di informazioni predisposte ad hoc dall'Agenzia, non già dati direttamente attinti (...) dal sistema Siatel", di cui i comuni dispongono per le diverse finalità di cui alle disposizioni sopra citate.

### **3. Le osservazioni delle testate giornalistiche**

I riscontri pervenuti dalle testate giornalistiche interessate dai reclami confermano la circostanza, sopra evidenziata, che i dati da loro pubblicati provengono non dall'Agenzia delle entrate, bensì dal Comune di Bologna. Entrambe ritengono lecita la diffusione di alcuni dati alla luce del regime di pubblicità che caratterizza gli elenchi dei contribuenti prevista dall'art. 69 del d.P.R. 600/1973.

Il Gruppo Editoriale L'Espresso, in qualità di editore de La Repubblica, ha dal canto suo osservato che la diffusione di tali dati costituirebbe espressione della libertà di informazione e che la stessa sarebbe avvenuta nel rispetto delle particolari disposizioni del Codice in materia di protezione dei dati personali e del codice di deontologia relativo al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica; in base a tali norme, viene considerata consentita la raccolta e la diffusione dei dati personali, anche senza il consenso degli interessati, nel rispetto dei limiti posti a tutela della riservatezza, in particolare del principio dell'essenzialità dell'informazione in relazione a fatti di interesse pubblico (art. 137, comma 3, del Codice e artt. 5 e 6 del codice di deontologia). L'editore, a sostegno delle proprie argomentazioni, menziona anche alcuni documenti del Garante sull'argomento (nota del 13 ottobre 2000, doc. web [41023](#); documento del 6 maggio 2004 recante "*Alcuni chiarimenti in risposta a quesiti dell'Ordine dei giornalisti*", doc. web. n. [1007634](#)).

In merito alla violazione del principio di correttezza lamentata dai reclamanti con riferimento all'articolo "*Incredibile, girano in BMW e dichiarano 25 mila euro*", apparso il 7 marzo 2007 dell'edizione locale del quotidiano, l'editore precisa che lo stesso, in relazione ad un'intervista concessa da un commercialista di Bologna, «si limita a riportare l'opinione dell'intervistato (che, in quanto tale, viene correttamente "virgolettata" dal giornalista)» sul tenore di vita di alcuni suoi colleghi "ben più elevato rispetto a quello che sarebbe permesso dal reddito da essi dichiarato".

La Poligrafici Editoriale S.p.A., in qualità di editore de il Resto del Carlino, ha poi rappresentato, in particolare, di aver «provveduto alla pubblicazione indiscriminata degli elenchi, tralasciando commenti di sorta ed evitando titolazioni suggestive per lasciare ai lettori libertà interpretativa»; tale pubblicità si giustificerebbe in ragione del ruolo che essa svolge «di controllo diffuso da parte dei cittadini rispetto all'adempimento degli obblighi tributari».

### **CIÒ PREMESSO IL GARANTE OSSERVA**

La questione esaminata riguarda, in primo luogo, la comunicazione dei dati reddituali dei professionisti bolognesi relativi all'anno d'imposta 2004 da parte del Settore entrate del Comune di Bologna a taluni organi di informazione e,

conseguentemente, la pubblicazione di tali dati sui quotidiani e sul sito Internet <http://bologna.repubblica.it>.

#### **4. Il regime di conoscibilità dei redditi dei contribuenti**

L'art. 69 del d.P.R. n. 600/1973 disciplina la pubblicità degli elenchi dei contribuenti e, in particolare, demanda all'Amministrazione finanziaria la pubblicazione di alcuni elenchi di contribuenti, 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.

Tale disposizione, come già rilevato più volte da questa Autorità, costituisce, ai sensi dell'art. 19, comma 3 del Codice, la base giuridica per pubblicare elenchi dei contribuenti. Infatti, l'art. 69 del d.P.R. n. 600/1973, ancorché parzialmente modificato dalla legge n. 431/1991, reca "una precisa scelta normativa di consultabilità da parte di chiunque di determinate fonti" "operata per favorire una trasparenza in materia di dati raccolti dalla pubblica amministrazione attraverso le dichiarazioni fiscali" (v. provvedimento del 17 gennaio 2001, doc. web n. [41031](#), nota dell'Autorità del 13 ottobre 2000, cit., nonché provvedimento del 2 luglio 2003, doc. web. n. [1081728](#)). Il Garante ha evidenziato che, "come è desumibile dai numerosi pronunciamenti di questa Autorità in materia di trasparenza, non vi è incompatibilità tra la protezione dei dati personali e determinate forme di pubblicità di dati previste per finalità di interesse pubblico o della collettività" (v., in particolare, provvedimento del 2 luglio 2003, cit.).

Più precisamente, negli elenchi di cui al comma 4 del citato art. 69 è previsto che siano indicati i nominativi dei contribuenti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e dei soggetti che esercitano imprese commerciali, arti e professioni. Con apposito decreto del Ministro delle finanze (ora, provvedimento dell'Agenzia delle entrate), sono stabiliti annualmente i termini e le modalità per la formazione di tali elenchi.

Nei più recenti provvedimenti dell'Agenzia delle entrate attuativi dell'art. 69 (provvedimento del 29 settembre del 2004, relativo agli anni d'imposta 2001 e 2002, provvedimento del 29 luglio 2005, relativo all'anno di imposta 2003, e, da ultimo, provvedimento 20 settembre 2006, relativo all'anno di imposta 2004), l'Agenzia ha deciso di inserire negli elenchi i nominativi dei contribuenti con la sola indicazione della categoria prevalente di reddito e l'attività eventualmente esercitata, senza riportare (come invece era avvenuto per i periodi di imposta precedenti) anche i redditi dichiarati.

L'Agenzia ha ritenuto di attuare in tal modo la disciplina di settore sopra richiamata (art. 69, comma 5, cit.) senza che ciò, come più volte ribadito dal Garante nei citati interventi sull'argomento, derivi da limitazioni imposte dal Codice in materia di protezione dei dati personali.

Dagli accertamenti effettuati nel procedimento è risultato però che tale norma non opera nel caso di specie, essendosi appurato che il Comune di Bologna ha acquisito in altro modo i dati.

#### **5. La comunicazione dei dati da parte del Settore entrate del Comune di Bologna**

Dalla documentazione in atti risulta infatti che il Comune di Bologna, anziché attendere l'annuale formazione degli elenchi dei contribuenti da parte dell'Agenzia da diffondere ai sensi del citato art. 69, ha trasmesso ai quotidiani i dati reddituali dei professionisti bolognesi relativi all'anno di imposta 2004 ricavandoli direttamente e autonomamente dal sistema Siatel.

Tuttavia, le finalità istituzionali per le quali i comuni possono accedere attraverso tale sistema alle informazioni contenute nel sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria (c.d. anagrafe tributaria) non sono riconducibili all'attuazione dell'art. 69 del d.P.R. n. 600, ma, come evidenziato dall'Agenzia delle entrate, solo alla partecipazione all'accertamento dei redditi dei contribuenti ed alla pianificazione e gestione della propria autonomia tributaria.

I dati così acquisiti possono essere pertanto utilizzati esclusivamente per le predette finalità.

Il Comune di Bologna (al pari di ogni soggetto pubblico) può trattare dati personali e, in particolare, comunicarli a soggetti privati e diffonderli, ma nei casi previsti da una norma di legge o di regolamento e rispettandone i limiti (art. 19, comma 3 del Codice).

Il legislatore, infatti, ha demandato esclusivamente all'Amministrazione finanziaria il compito di formare e pubblicare annualmente gli elenchi dei contribuenti i quali, soltanto una volta depositati presso gli uffici dell'Agenzia o presso i comuni interessati, possono essere consultati da chiunque (art. 69 cit.). Peraltro, come sopra evidenziato, gli elenchi per l'anno d'imposta 2004, alla luce del citato provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 2006, non riportano i redditi dichiarati.

Per quanto riguarda il profilo relativo all'accesso da parte degli enti locali al sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria (c.d. anagrafe tributaria) attraverso il sistema Siatel e alle misure di sicurezza, il Garante, allo stato degli atti, si riserva di esaminare organicamente, in altra sede e in un più ampio contesto, tale modalità di trattamento dei dati personali, nonché il processo di sensibile incremento di livelli di sicurezza da garantire rispetto a tale categoria di

informazioni.

In conclusione, fermo restando che non vi è un'incompatibilità di fondo tra la protezione dei dati personali e determinate forme di pubblicità di dati che siano giustificate per finalità di interesse pubblico o della collettività, la comunicazione dei dati reddituali in questione effettuata dal Settore entrate del Comune di Bologna non risulta avvenuta nel rispetto della specifica disciplina di settore (artt. 44 e 69 d.P.R. n. 600/1973; art. 3, comma 153, l. 23 dicembre 1996, n. 662; art. 19, comma 3, del Codice). Va pertanto prescritto all'ente di conformarsi a questa stessa disciplina e di dare conferma a questa Autorità, entro il 15 dicembre 2007, delle misure adottate.

#### **6. Il trattamento da parte degli organi di stampa**

In ragione della predetta violazione relativa alla comunicazione effettuata dal Settore entrate del Comune di Bologna, va parimenti prescritto alle società editrici Poligrafici Editoriale S.p.A. e Gruppo editoriale l'Espresso S.p.A. di astenersi dall'ulteriore trattamento dei dati relativi ai redditi dei contribuenti così acquisiti, anche in relazione alla loro diffusione tramite i siti web delle testate nei quali siano eventualmente ancora contenuti. Le società editrici dovranno dare anch'esse conferma dell'avvenuto adempimento a questa Autorità entro il 15 dicembre 2007.

In relazione invece alla ritenuta illiceità dell'articolo pubblicato il 7 marzo 2007 sull'edizione locale de la Repubblica con il titolo *"Incredibile, girano in BMW e dichiarano 25 mila euro"*, il reclamo non risulta fondato dal momento che lo stesso non risulta aver violato i principi di pertinenza e non eccedenza, tenuto conto che commenti e opinioni costituiscono espressione della libertà di manifestazione del pensiero di cui il giornalista si assume la responsabilità anche per eventuali affermazioni che risultino diffamatorie o lesive di diritti di terzi (v., in particolare, art. 6, comma 3, codice di deontologia, cit; art. 8, legge 8 febbraio 1948, n. 47, v. anche, tra gli altri, Provv. 10 ottobre 2000, doc. web. n. [1334150](#)).

#### **TUTTO CIÒ PREMESSO, IL GARANTE:**

ai sensi dell'art. 154, comma 1, lett. c), del Codice in materia di protezione dei dati personali, prescrive:

- al Comune di Bologna di trattare i dati acquisiti dal sistema informativo dell'Amministrazione finanziaria (c.d. anagrafe tributaria) attraverso il sistema Siatel solo per le finalità previste da specifiche disposizioni di legge e di regolamento allo stato riconducibili alla partecipazione all'accertamento dei redditi dei contribuenti e della pianificazione e gestione della propria autonomia tributaria, dando conferma delle misure adottate a questa Autorità entro il 15 dicembre 2007;
- al Gruppo editoriale l'Espresso S.p.A. e di Poligrafici Editoriale S.p.A., di astenersi dal trattare ulteriormente i dati reddituali dei professionisti bolognesi relativi all'anno d'imposta 2004 che sono forniti dal Comune di Bologna, anche in relazione alla loro diffusione tramite i siti web delle testate nei quali siano eventualmente ancora contenuti, dando conferma dell'avvenuto adempimento a questa Autorità entro il 15 dicembre 2007.

*Roma, 18 ottobre 2007*

IL PRESIDENTE  
Pizzetti

IL RELATORE  
Fortunato

IL SEGRETARIO GENERALE  
Buttarelli