



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XV LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLE MODALITÀ DI GESTIONE  
E UTILIZZO DEI DATI DELL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

6<sup>a</sup> seduta: martedì 17 luglio 2007

Presidenza del presidente PASETTO

## INDICE

### Audizione del Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 9, 17 e <i>passim</i>	PIZZETTI . . . . .	Pag. 4, 10, 11 e <i>passim</i>
CONTE Gianfranco ( <i>F.I.</i> ), <i>deputato</i> . . . . .	9, 10		
PEGORER Carlo ( <i>Ulivo</i> ), <i>senatore</i> . . . . .	15		

*Intervengono il professor Francesco Pizzetti, presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, accompagnato dal dottor Giovanni Buttarelli, segretario generale, dal dottor Mario de Bernart, dirigente del servizio relazioni istituzionali, dal dottor Claudio Filippi, dirigente del dipartimento libertà pubbliche e sanità, dalla dottoressa Manuela Siano e dalla dottoressa Laura Tempestini.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,30.*

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulle modalità di gestione e utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria, sospesa nella seduta del 4 luglio scorso.

Se non vi sono obiezioni, la pubblicità della seduta sarà assicurata per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso. Non facendosi osservazioni, così resta stabilito. Sarà altresì redatto il resoconto stenografico.

È oggi prevista l'audizione del presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, professor Pizzetti, che è accompagnato dal dottor Giovanni Buttarelli, segretario generale, dal dottor Mario de Bernart, dirigente del servizio relazioni istituzionali, dal dottor Claudio Filippi, dirigente del dipartimento libertà pubbliche e sanità, dalla dottoressa Manuela Siano e dalla dottoressa Laura Tempestini. Al professor Pizzetti e alla qualificata delegazione che lo accompagna esprimo i ringraziamenti della Commissione per la disponibilità manifestata.

Vorrei svolgere alcune brevi considerazioni preliminari. Mi preme innanzi tutto sottolineare l'importanza del confronto odierno, facendo presente che l'audizione odierna si svolge nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle modalità di gestione e di utilizzo dei dati dell'anagrafe tributaria.

Come sapete, alla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria sono state attribuite nuove competenze. Pertanto, oltre ad adempiere ai compiti di vigilanza, essa deve esprimere a fine anno una valutazione complessiva sull'anagrafe tributaria e sul sistema integrato di banche dati. Pertanto, nella prospettiva del federalismo fiscale e del decentramento amministrativo, stiamo focalizzando la nostra attenzione sull'utilizzo e soprattutto sul tipo di collaborazione e di interscambio di dati, anche macroeconomici, puntuali, nell'ambito di una cultura che tutti gli schieramenti presenti nella Commissione hanno assunto in modo abbastanza convergente. Ovviamente, tali dati devono essere utili per il rag-

giungimento delle finalità proprie delle politiche di contrasto all'evasione fiscale ma non devono essere di carattere personale, giacchè su questo punto riteniamo di essere in piena sintonia con l'indirizzo indicato dall'*Authority*.

Ho letto attentamente la Relazione annuale al Parlamento per il 2006 del Garante per la protezione dei dati personali, presentata il 12 luglio, relazione che apprezzo e condivido non solo per il dono di sintesi e per l'efficacia, ma soprattutto perché parte dal postulato della sfida tra la politica, le istituzioni, il Parlamento e i processi di innovazione tecnologica. Si tratta di una problematica estremamente complessa per il Parlamento che non è attrezzato di strumenti adeguati per controllare procedure in continuo cambiamento, che configurano una vera e propria penetrazione, come si evince anche dalla sua Relazione, laddove si fa riferimento alle interconnessioni con i dati europei.

Nella premessa della Relazione si evidenzia da una parte questa sfida di carattere tecnologico e di innovazione, dall'altra, il problema della protezione dei dati e della relativa garanzia democratica per il Paese. Fino a che punto si può ammettere questa penetrazione? Fino a dove può espandersi la banca dati? Certamente si debbono prevedere dei limiti ma si deve anche individuare un punto di equilibrio.

Un altro elemento rilevante, riecheggiato anche nelle valutazioni emerse al nostro interno, è relativo al principio della trasparenza, che serve a rassicurare e a garantire soprattutto i cittadini preoccupati dall'invasione della loro *privacy*.

La Relazione annuale dedica poi una forte attenzione alla tutela dell'utilizzo e alla protezione dei dati, altro caposaldo della missione che voi portate avanti e che noi condividiamo ed apprezziamo.

Senza ulteriore indugio, ringraziando nuovamente i nostri ospiti della loro presenza, do ora la parola al presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, professor Pizzetti, che svolgerà una relazione introduttiva.

*PIZZETTI*. Signor Presidente, desidero innanzi tutto rivolgere un sentito ringraziamento a lei e a tutta la Commissione per questo invito e per questa occasione di incontro per noi importante come tutte le audizioni parlamentari, ma oggi in modo particolare, stante la rilevanza della tematica in discussione che, non a caso, ha condotto all'istituzione di questa Commissione bicamerale che – come tutte le altre omologhe – è di per sé il segno della rilevanza di una tematica.

Anch'io ringrazio il presidente Pasetto delle gentili parole di consenso espresse sulla nostra Relazione che è naturalmente frutto di un lungo lavoro, che ha impegnato per molto tempo non solo me, ma anche il collegio e l'ufficio del Garante: quindi, non possiamo che essere lieti del fatto che abbia colto nel segno e suscitato questo dibattito.

Sono assolutamente d'accordo sulla difficoltà crescente (che lei ha colto) del Parlamento e della politica, ma direi di tutti noi, di padroneggiare una realtà così complessa e che rappresenta una sfida soprattutto

per noi che come Autorità svolgiamo nel nostro settore la funzione di cane da guardia dell'Europa rispetto allo Stato nazionale. Siamo e vogliamo essere, però, anche una risorsa del sistema Paese per fronteggiare tutte le sfide delle nuove tecnologie nei settori che ci competono.

Cercherò di effondere in questa mia prima riflessione due esperienze, quella che sto facendo adesso e l'esperienza professionale che ho acquisito in tanti anni di lavoro come studioso di diritto pubblico con riferimento, in particolare, al rapporto tra Stato, Regioni ed enti territoriali, tematica enorme che da tanti anni caratterizza uno dei profili più rilevanti delle riforme istituzionali e dell'evoluzione della democrazia italiana.

Questi due particolari profili della mia esperienza personale sono, a mio avviso, di particolare utilità nel momento attuale, perché dobbiamo occuparci di un'evoluzione importante del sistema dell'anagrafe tributaria e, più in generale, delle modalità con cui ci si può avvalere delle banche dati come supporto all'attività fiscale dello Stato, in un'ottica – come più volte sottolineato dal vice ministro Visco – che guardi al federalismo fiscale, quindi ad una realtà in cui i dati a disposizione dell'anagrafe tributaria, e in generale dello Stato italiano, non saranno (e non sono già oggi) di esclusivo interesse di quest'ultimo, ma anche del sistema di governo territoriale. Al riguardo, ricordo che il nuovo articolo 114 della Costituzione sancisce che la Repubblica è articolata su diversi livelli di governo.

Un secondo aspetto, connesso al precedente, riguarda la complessità crescente del rapporto che è ragionevole porre tra il titolare del trattamento dei dati e il responsabile del trattamento dei dati stessi. Da un lato vi è quindi la tematica che riguarda le modalità di funzionamento delle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria, che possiamo sinteticamente individuare con il termine complessivo di anagrafe tributaria; dall'altro, la complessità crescente derivante dal fatto che la stessa anagrafe tributaria svolgerà sempre più un'attività funzionale non solo allo Stato centrale, ma al sistema dei governi territoriali in cui si articola la Repubblica.

Da questo punto di vista desidero sottolineare il nostro estremo interesse per quanto previsto dai commi 56 e 57 dell'articolo 1 della legge finanziaria attualmente in vigore, che costituiscono l'occasione specifica di questo incontro. Tali commi fanno riferimento alla necessità di costruire il sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria. Ciò non può non attirare la nostra attenzione e farci piacere perché va nella direzione tante volte sottolineata dall'Autorità e richiamata anche nella Relazione annuale che lei ha citato. Riteniamo, infatti, che si debba rinunciare a costruire nuove banche dati, operando invece una messa in collegamento di quelle esistenti, di modo che dati già esistenti nel sistema pubblico italiano possano essere utilizzati da soggetti diversi e secondo diverse finalità di istituto, senza creare nuove, pericolose e complesse banche dati.

In questo senso la Commissione, anche in base al dettato legislativo, affronta una problematica di estremo interesse, perché, allo stato attuale, nel nostro ordinamento si parla di sistema integrato delle banche dati in

due diversi contesti: il codice dell'amministrazione digitale e adesso la legge finanziaria per il 2007. Il primo parla di sistema integrato delle banche dati, dandone una definizione molto ampia con riferimento alle attività in generale dell'amministrazione pubblica (più correttamente si dovrebbe parlare di «amministrazioni pubbliche»), mentre la legge finanziaria si riferisce a un sistema integrato di banche dati in materia tributaria e finanziaria, finalizzato alla condivisione e gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari. Quest'ultima è una formula molto complessa ed estremamente interessante sotto molti profili, come anche il vice ministro Visco ha sottolineato, perché l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari inducono a pensare che tale sistema possa essere finalizzato anche alla verifica, al controllo e alla conoscenza dei bilanci. Tale aspetto va ben al di là dell'anagrafe tributaria in senso proprio, ma ci interessa sotto due profili.

Il concetto di sistema integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria finalizzato ai suddetti obiettivi non sarà semplice da definire. L'uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato, che dovranno essere adottati per specificare come si interpreta, si applica e si configura il sistema integrato – e sarà di vostra competenza esprimere il parere obbligatorio che la norma prevede – ci interessano moltissimo. Vi manifestiamo pertanto da subito tutto il nostro interesse ad essere coinvolti, nelle modalità che riterrete più opportune, nella suddetta attività.

Chiederemo comunque al Governo di assumere anche il parere dell'Autorità, ancorché non esplicitamente richiamato dalla norma della finanziaria, avvalendoci della norma generale del codice della *privacy* che prevede sempre l'intervento dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali quando si tratta di regolamenti governativi. La formula specifica non richiama il termine giuridico «regolamento» ma è chiaro che si tratta di un decreto che, per sua natura, ha carattere regolamentare.

La seconda osservazione che vorrei avanzare è la seguente. Si dovrà ragionare anche sul modo con cui armonizzare questa previsione normativa con quella del codice dell'amministrazione digitale, che prevede anch'esso una nozione analoga di sistema integrato delle banche dati, ma con un riferimento molto più ampio e generale, contrariamente all'altra previsione che è a vocazione specifica.

Perdonatemi la franchezza ma, avvalendomi della consolidata competenza che ha caratterizzato la mia attività, vorrei sottolineare quanto sia interessante che la norma sul codice dell'amministrazione digitale preveda il parere obbligatorio della Conferenza unificata Stato-Regioni, città e autonomie locali. Si tiene infatti in considerazione che tale sistema integrato serve il sistema dei governi territoriali, delle amministrazioni pubbliche, mentre nelle disposizioni della finanziaria non si fa riferimento alla Conferenza unificata. Si tratta di un problema che credo riguardi, almeno in parte, anche l'Autorità garante, perché se la finalità va al di là della

normativa specifica statale merita comunque una sottolineatura, soprattutto se si dovesse ampliare agli orizzonti indicati nell'audizione del vice ministro Visco.

Ribadisco quindi il nostro grande interesse verso tale problematica, che ci riguarda peraltro anche sotto un altro aspetto, perché conosciamo abbastanza bene le misure di sicurezza delle banche dati. In questo caso si tratta di applicare i sistemi di misure di sicurezza ai sistemi integrati, quindi alle modalità con cui si verificherà l'interscambio tra un unico archivio e una pluralità di soggetti che accederanno per finalità e secondo modalità diverse, individuando gli incaricati del trattamento dati di ciascun soggetto e specificando le regole interne attraverso le quali tali incaricati dovranno operare. Il salto di qualità che prevedono sia il codice dell'amministrazione digitale sia la legge finanziaria è significativo, ma probabilmente il Parlamento arriverà ad una conclusione prima di quando sarà attuato il codice dell'amministrazione digitale. Ad ogni modo, riguardando un settore più specifico, l'interesse è notevole. Questo tema ci interessa veramente tanto e credo di poterlo dire a nome di tutta la struttura che presiedo. Ringrazio il Presidente per aver ricordato che nell'audizione odierna sono presenti il segretario generale, il direttore del dipartimento delle politiche pubbliche e il responsabile per i rapporti istituzionali, oltre ad altri collaboratori dell'Autorità garante. Ciò testimonia quanto sia importante per noi tale argomento, anche in virtù dell'attività ispettivo-collaborativa che ci stiamo apprestando a svolgere. Proprio oggi abbiamo iniziato a lavorare con la SOGEI per verificare in primo luogo le misure di sicurezza adottate e, in un successivo momento, affronteremo le modalità più generali di gestione, archiviazione, tenuta e protezione dei dati a disposizione di questa società. Credo che fin d'ora dovremmo porci in una prospettiva lungimirante, interrogandoci anche sulle modalità con cui un sistema così complesso potrà funzionare a regime.

Ribadisco pertanto il nostro interesse e la disponibilità ad approfondire con voi la tematica. Intravedo anche la difficoltà della sfida che comporta il passaggio dalla logica delle banche dati a quella del sistema integrato delle banche dati. Da questo punto di vista sarà importante definire, con il decreto governativo in materia, le basi di dati d'interesse nazionale che dovranno comporre il sistema integrato e la loro accessibilità.

Un'altra tematica connessa e non facile da affrontare, che da sempre interessa la nostra Autorità e che più volte ha già formato oggetto di una serie di considerazioni e rilievi che non sempre sono stati colti, è quella che concerne la precisa individuazione dei ruoli dei diversi soggetti già operanti nel settore. Oggi la SOGEI si configura come responsabile del trattamento dei dati, essendo il soggetto strumentale attraverso il quale l'anagrafe tributaria opera e alla quale fanno riferimento, anche nell'ambito dell'anagrafe tributaria ma non solo, le quattro agenzie del Ministero dell'economia.

Si tratta di un problema difficile che dovremo inevitabilmente affrontare e mettere a punto con precisione, individuando i vari soggetti e le diverse responsabilità. In altri termini, è necessario capire chi sia il titolare

del trattamento dei dati, posto che il responsabile è sicuramente la SOGEI. Bisogna capire qual è il ruolo tra Dipartimento e agenzie, cosa tutt'altro che burocratico-formale, come pure a prima vista può sembrare, e verificare chi è il titolare e qual è il flusso dei rapporti che devono intercorrere tra quest'ultimo e il responsabile del trattamento dei dati. Ciò perché il cittadino deve sapere verso chi può esercitare il diritto d'accesso per renderci conto se il trattamento dei dati sia o meno conforme alle previsioni normative sulla *privacy*.

A mio parere, questa tematica è destinata a complicarsi ulteriormente nel contesto complessivo che abbiamo precedentemente descritto. Finora abbiamo ragionato in una concezione di anagrafe tributaria più tradizionale, nella quale il problema si poneva tra dipartimento, agenzie e responsabile del trattamento. Ovviamente, se si immagina un sistema stellare in cui il sistema integrato delle banche dati in materia tributaria diventa tale grazie all'individuazione di basi di dati d'interesse nazionale, entra in scena (già lo ha fatto) in modo più prepotente, strutturato e definito il sistema degli enti territoriali. Ho precisato che già oggi è coinvolto perché la nostra esperienza, anche solo dell'ultimo periodo, sulla base dei numerosi pareri che abbiamo espresso in questi mesi, ci ha dimostrato che il processo d'integrazione è a buon punto. Per determinate attività, infatti, il rapporto tra agenzie e comuni non solo è avanzato, ma ha anche già posto problemi complessi, ai quali abbiamo cercato di dare la risposta più adeguata alle nostre competenze e specificità. Dunque, dobbiamo tener conto che tale rapporto è destinato a crescere. Questo è il panorama che allo stato ci si presenta.

Va sottolineato anche che gli sforzi fatti in questi anni nel rapporto con le agenzie e con i diversi soggetti di volta in volta coinvolti hanno presentato luci e ombre. Alcune volte abbiamo avuto il piacere e la soddisfazione di vedere rispettati anche puntualmente i nostri pareri; altre volte abbiamo registrato una certa sordità rispetto alle indicazioni date dall'Autorità, problema di cui abbiamo già dato conto in altre sedi parlamentari. L'11 luglio 2006, ad esempio, sono stato audito dagli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni bilancio e finanze del Senato, a cui ha fatto seguito una corposa documentazione, predisposta dall'ufficio ma approvata dal collegio, contenente alcune indicazioni anche su questo specifico aspetto. Allo stato è in atto un'attività collaborativa che l'ufficio apprezza molto, e il Garante altrettanto, con le diverse agenzie, segnatamente con quella delle entrate che vede coinvolto il dipartimento diretto dal dottor Filippi. A questo tavolo di lavoro giace già una serie di pareri, adottati dall'Autorità nel pieno rispetto della sua indipendenza ma maturati nel corso dell'attività suindicata.

L'attività ispettiva, di cui ho già parlato, è iniziata oggi e comporterà, a nostro avviso, un impegno molto corposo e lo affermo con soddisfazione e orgoglio, ma anche a prova di quanto sia forte lo sforzo compiuto da un ufficio così piccolo e ristretto. Come sapete, siamo una piccola Autorità di cui fanno parte poche decine di persone (circa 90), tutte impegnate sui fronti più diversi. In base al calendario stabilito, l'attività ispettiva ci oc-



cuperà per 18 mesi e sarà svolta in due tappe successive. Nella prima tappa cercheremo di verificare le misure di sicurezza e di dettare le relative prescrizioni necessarie; nella seconda, che richiederà uno sforzo ancora maggiore, detteremo le norme generali a protezione dei dati.

A me è chiaro, ma sono sicuro che sia chiaro a tutti noi e ancora di più all'ufficio, che si tratterà di un'attività che dovrà scontare le inevitabili modifiche che si renderanno necessarie lungo la strada, giacché stiamo lavorando sull'esistente, immaginando uno scenario di cambiamento.

Da ultimo, sappiamo bene tutti che in alcune di queste strutture (non tanto nelle agenzie e neanche presso la SOGEI, ma negli uffici periferici del sistema) si sono verificate fughe di notizie e accessi alle banche dati dell'anagrafe tributaria che hanno richiamato anche l'attenzione del giudice penale. Questo non può non interrogare anche l'Autorità. A suo tempo, chiedemmo all'autorità giudiziaria di inviarci, al momento che riteneva opportuno, gli atti. Allo stato non ci è ancora pervenuto nulla, ma teniamo ben presente quest'esperienza. A tal fine, abbiamo avviato un'attività di indicazione di alcune misure minime immediate da adottare, misure di cui vi era già ampia traccia nell'audizione del vice ministro Visco dinanzi a questa Commissione.

Concluderei qui la panoramica introduttiva, restando a disposizione dei commissari per ogni approfondimento a vostro parere opportuno.

PRESIDENTE. Professor Pizzetti, lei ha fatto riferimento all'attività ispettiva presso la SOGEI. Abbiamo già svolto l'audizione dell'avvocato Carotti, neocapo del Dipartimento delle politiche fiscali. Tale Dipartimento vedrà confermato (il decreto dovrebbe essere in via di definizione) il pacchetto azionario della SOGEI e diventerà l'interfaccia rispetto al Ministero. Questa potrebbe essere la risposta alla necessità di avere, con riferimento alle agenzie, un unico interlocutore.

Fatta questa premessa, vorrei conoscere la sua opinione in proposito. Vorrei altresì sapere se le direttive emanate dall'Agenzia delle entrate si sono rivelate sufficienti rispetto alla tutela della segretezza dei dati e come può essere garantito il rispetto dei principi – da lei richiamati se non sbaglio nella relazione – della necessità e della proporzionalità rispetto all'accesso a tutte le informazioni e non soltanto a quelle funzionali ai controlli da eseguire.

CONTE. Ringrazio il Presidente e i colleghi per avermi dato quest'opportunità. Porrò alcune domande secche al presidente Pizzetti, che ringrazio per l'esposizione svolta.

Ho molti dubbi sull'attività dell'*Authority* in considerazione del fatto che ci siamo attivati, appesantendo enormemente le procedure e la modulistica presso le aziende, per salvaguardare il principio della *privacy*. Faccio riferimento, una per tutte, alla pratica in uso negli alberghi di sottoporre in un unico foglio l'autorizzazione e l'assenso all'utilizzo dei dati e il foglio di presenza per la polizia. A mezzanotte ognuno di noi firmerebbe qualsiasi cosa pur di andare nella propria stanza. Mi sembra siano

procedure che non salvaguardano alcuna *privacy*, tant'è vero che mi è capitato di non avere dato alcun assenso ma di avere comunque ricevuto comunicazioni su pernottamenti o informazioni del genere, il che mi sembra risibile.

In altri settori, invece, si assiste ad una fuga assoluta di notizie senza che venga applicata alcuna procedura. Vorrei capire, allora, dov'è il punto debole e come state intervenendo. Lei sa che esistono delle centrali di trattamento dei dati (ad esempio, quella sulle carte di credito che fa capo al SIB) che sono facilmente accessibili da parte di chiunque. Basta versare una modica cifra e si ottengono le informazioni su chiunque senza avere alcun particolare problema. Ho provato a chiedere informazioni su di lei, professor Pizzetti, per avere la prova che ciò fosse possibile.

*PIZZETTI.* Ma non ci è riuscito.

*CONTE.* Non ci sono riuscito perché chi doveva dare l'informazione mi ha chiesto se si trattava del Presidente dell'*Authority* e alla mia risposta affermativa ha replicato di non poterlo fare, ma solo perché si trattava di lei. Magari se avessi chiesto informazioni su qualcun altro me le avrebbero date.

Ciò detto, appare in ogni caso evidente che ci troviamo di fronte ad un sistema che presenta buchi da tutte le parti, perché sono ormai migliaia le persone che hanno l'autorizzazione all'accesso ai dati. Mi riferisco alle miriadi di convenzioni che si vanno via via stipulando con i soggetti più vari. Ad esempio, attraverso i Comuni, che hanno concluso convenzioni con l'Agenzia delle entrate con il sistema SIATEL, chiunque può entrare in alcuni settori degli archivi, senza che venga avviata alcuna procedura. Vorrei capire, quindi, come vi state muovendo in relazione a questa problematica.

Tra le altre, mi sembra sia in corso di definizione una convenzione con il Ministero dell'interno. Secondo la normativa attuale il Ministro dell'interno e i vertici della Polizia possono effettuare accessi all'anagrafe tributaria. Ebbene, è in via di definizione una convenzione che consentirà ai carabinieri dalle loro stazioni e addirittura dai funzionari dei tribunali dai tribunali stessi di accedere all'anagrafe tributaria. Come sa e comprende, i magistrati generalmente non utilizzano direttamente i *computer* ma preferiscono affidare tale attività a persone terze che possono farne l'uso che vogliono, comunicando, ad esempio, all'esterno i dati di ognuno di noi, e questo è estremamente preoccupante.

Ho l'impressione che all'*Authority* – anche per la composizione del suo personale – queste informazioni arrivino con molto ritardo rispetto a quanto invece avviene nel Paese. Osservo inoltre una certa rigidità dell'*Authority* rispetto ad alcune situazioni. Affinchè possa dirci qualcosa al riguardo, cito a titolo di esempio le truffe che investono il settore assicurativo. È noto che vi sono soggetti, sempre gli stessi, che fanno da testimoni in centinaia di processi ma non si riesce a creare una banca dati da mettere a disposizione delle compagnie di assicurazioni per limitare il fe-

nomeno delle truffe. Perché su questo fronte avete una posizione di contrasto e non aiutate invece la pubblica amministrazione da questo punto di vista, producendo benefici che potrebbero poi ripercuotersi sui comuni cittadini soprattutto in alcune aree del Paese in termini di riduzione del costo delle assicurazioni?

Altra questione. Lei sa certamente che si sta sviluppando un progetto basato sulla tecnologia GPS per l'aggiornamento del catasto. Utilizzare le immagini delle abitazioni delle persone (ne abbiamo un esempio con *Google Earth*) al fine di verificare dell'esistenza o meno dell'iscrizione catastale è un'operazione di una certa delicatezza, perché si entra nelle case private con la scusa di determinare se esiste o no rispondenza con le denunce catastali. L'utilizzo del satellite per accertare la corrispondenza o meno dei dati non è una modalità accettabile anche ai fini delle analisi fiscali.

Un ultimo punto sul quale vorrei richiamare la sua attenzione riguarda l'anagrafe dei conti correnti. Anche in questo caso il numero dei titolari dell'accesso sta esplodendo, nel senso che ogni diversa sezione della società di riscossione presente sul territorio rilascia autorizzazioni a personale che per lo più non dipende dalle amministrazioni pubbliche ma da quelle private di derivazione bancaria, la cui affidabilità è tutta da dimostrare. È molto significativo che società private possano utilizzare o accedere alle banche dati.

Ad ogni modo, prescindendo da questo, vorrei un suo parere sul fatto che la possibilità di accedere e conoscere la situazione dei conti correnti rende possibile la ricostruzione, magari attraverso più conti correnti, della vita privata delle persone. I professionisti, ad esempio, devono avere un conto dedicato per l'esercizio della loro attività ma devono avere anche uno o più conti separati da utilizzare per lo svolgimento della loro vita privata. Il problema è che ai fini fiscali una volta entrati nei conti correnti si vede anche come si utilizzano le risorse (si pensi, ad esempio, agli addebiti sulle carte di credito o ai movimenti), determinando un'effettiva situazione di pericolo. Non possiamo pensare di doverci fare accompagnare in ogni momento della nostra vita da un contabile che registra le spese che facciamo e perché le facciamo, affinché qualcuno possa poi utilizzare queste informazioni per verificare se siamo più o meno in linea con la nostra attività. Obiettivamente, ci troviamo di fronte ad un problema più grande della sola conoscibilità dei dati ai fini di eventuali ispezioni fiscali dei conti correnti delle persone.

*PIZZETTI.* Cercherò di rispondere brevemente ai quesiti formulati dal vice presidente Conte che, devo dire, ho trovato per molti aspetti stimolanti.

Sono profondamente nemico della concezione della firma come adempimento puramente burocratico, talvolta la considero addirittura controproducente, nel senso che prova un consenso in realtà non dato in modo consapevole proprio per il fenomeno da lei ricordato e, nel contempo, ab-

bassa la difesa del cittadino che non ha più neanche il diritto di lamentarsi, avendo apposto la firma. Il problema, tuttavia, è complesso.

Prendiamo l'esempio degli alberghi da lei richiamato. La questione è nata quando abbiamo verificato – con un'attività ispettiva non semplice che ci ha visti impegnati per alcuni mesi su alcune catene alberghiere – che i dati dei clienti venivano conservati a loro insaputa. Ciò significava profilarli o, se vogliamo, in termini più banali, mandargli gli auguri a Natale e magari creare dei disastri familiari ovvero, aspetto più importante, conoscere gli spostamenti di una persona e le relative modalità messe a disposizione di una catena alberghiera senza alcuna protezione. Di qui è nato il nostro provvedimento che non obbliga a chiedere due firme, perché se l'albergo non intende conservare i dati dei clienti, se non a fini di fatturazione, non deve chiedere nessuna seconda firma. Ovviamente, ho chiesto da tempo alla Federazione alberghiera di compiere uno sforzo sul piano informativo, immaginando, ad esempio, di mettere a disposizione nelle camere degli alberghi qualche elemento grafico (come già avviene per le uscite di sicurezza), che avvisi che si è dato il consenso al trattamento dei dati e comunque fornendo agli interessati informative snelle ma efficaci in modo tale che sia molto chiaro ciò a cui si dà il consenso.

D'altra parte, la nostra difficoltà sta nel fatto che giuridicamente la firma attesta una conoscenza che si prova fino a querela di falso. Ad ogni modo, su questo punto sono d'accordo e l'ho dichiarato anche in quella audizione. Riconfermo dunque la nostra volontà di collaborare con il mondo dell'economia privata per trovare le forme più semplici ed utili purché venga mantenuta una tutela che è nell'interesse di ciascuno di noi.

Bisognerebbe essere a conoscenza del fatto che un albergo conserva i dati dei clienti, magari utilizzandoli per inviare loro gli auguri di Natale. Il problema è che allo stato attuale non si è a conoscenza di ciò, anche se la firma per la *privacy* viene apposta dal cliente. Lo stesso vale per quanto riguarda le informative per i taxi con le quali si comunica che i dati saranno conservati. Anche in questo caso chi prende più taxi della medesima agenzia nella stessa giornata non si rende conto che tutti i suoi spostamenti nella città saranno registrati, né sa per quanto tempo saranno conservati e chi potrà avere accesso ad essi. Stiamo parlando di un segno di civiltà e ciò spiega anche il nostro sforzo per essere compresi nel modo più ampio.

Quanto alle fughe di notizie, desidero mettervi a conoscenza del problema dal nostro punto di vista. È molto difficile sapere con precisione chi ha diritto di accedere ai dati. Faccio un esempio: se di notte sull'autostrada si viene fermati da un agente di polizia stradale che ha dei dubbi sull'effettiva identità dei soggetti fermati e sulla proprietà del veicolo, è una fortuna che questi possa consultare immediatamente il CED del Dipartimento della pubblica sicurezza e verificare la correttezza dei dati controllati. In questo modo, nessuno corre il rischio del fermo del veicolo per una notte in attesa che il giorno dopo siano eseguiti gli accertamenti. Ciò a prescindere dai problemi di giustizia che pure ci sono e interessano tutti

noi. Tutti siamo molto soddisfatti quando il colpevole di un reato viene individuato e gli autori di un furto, di uno stupro o di una frode fiscale vengono smascherati.

Ovviamente ci troviamo, come si suol dire, fra Scilla e Cariddi. Il ruolo dell'Autorità non può essere quello di chi si sostituisce all'organo tecnico competente, ma quello di chi, a nome dei cittadini e del Parlamento, interroga l'organo competente per chiedere le ragioni per le quali desidera conservare dei dati. Naturalmente più ampio è il numero di soggetti che accedono a tali informazioni, maggiori devono essere le misure di sicurezza; per questo insistiamo da alcuni mesi sugli *alert*. Se, ad esempio, sull'autostrada Salerno-Reggio Calabria una sola pattuglia della Polizia stradale effettua un migliaio di interrogazioni al CED, non è possibile che nessuno si chieda cosa sia successo ed è proprio a questo proposito che si pone un problema.

Il Garante ha chiesto al Dipartimento della Polizia di Stato ragione del numero di soggetti che possono accedere alle informazioni registrate nel CED. A seguito della nostra attività e di esperienze amare (lo ricordo ben sapendo che siamo in una sede di grande importanza per la nostra democrazia) il Dipartimento ha ridotto da 120.000 a 80.000 il numero dei soggetti che possono accedere alla maggior parte dei dati, che è comunque troppo elevato, ma prima ho fatto ricorso ad un esempio per spiegarne il motivo. Gli *alert* sono fondamentali, ma ci muoviamo su un terreno comunque difficile. Per tali ragioni continuo a ripetere che vogliamo difendere gelosamente la nostra indipendenza e che desideriamo che si sviluppino in proposito grandi dibattiti pubblici che vedano coinvolti il Parlamento, poiché rappresenta il Paese e gli elettori. Penso ad un dialogo in cui la nostra Autorità svolga la parte tecnica perché oltre questa si entra in valutazioni di merito.

Circa le frodi fiscali e gli altri punti cui è stato fatto riferimento, abbiamo ribadito la nostra disponibilità a collaborare anche in occasione dell'audizione tenutasi presso la Commissione finanze del Senato, presieduta dal presidente Benvenuto, nel marzo scorso. Comunque, bisogna cercare di non duplicare i dati già a disposizione e di individuare con precisione quello che si vuole sapere. Se si desidera conoscere l'anomalia di un fenomeno, lo si può fare in forma anonimizzata, interrogando il sistema per apprendere l'identità del soggetto solo in casi veramente particolari ed eventualmente chiedendo l'intervento dell'autorità giudiziaria.

L'esperienza che abbiamo maturato in materia sanitaria è stata veramente importante. Il Ministero dell'economia, giustamente, intende mettere sotto controllo la spesa sanitaria, ma a nostro giudizio non è necessario che un funzionario sappia se una persona ha un tumore o deve sottoporsi a dialisi. Se una spesa sanitaria anomala è legata a un certo tipo di popolazione e di città, bisogna saperlo, ma è sufficiente l'anonimia; si interroga la ASL di quella determinata città e si procede alla verifica di quello che sta succedendo. A tale riguardo diamo la nostra piena disponibilità.

Quanto alle foto per il catasto purtroppo, vice presidente Conte, vorrei farle presente che già oggi l'Agenzia del territorio dispone della mappatura integrale, persino tridimensionale, dell'intero territorio italiano. Questo è quanto loro dichiarano e che noi abbiamo appreso. D'altra parte, è anche vero che si tratta di una grande risorsa per il sistema Paese. Già oggi il nostro catasto è perfettamente in grado di consentire ai diversi soggetti del sistema di verificare la presenza o meno dell'immobile censito. Il problema del sistema integrato di dati di interesse nazionale si pone da subito. Siamo già in presenza di una grandissima quantità di dati, il problema è metterli a sistema e rientra nella responsabilità del Parlamento decidere in modo prudente come debbano essere utilizzati, da parte di quali soggetti, secondo quali modalità e con quali garanzie.

Ciascuno di noi è un contribuente, quindi maggiori sono le modalità di verifica della realtà del nostro patrimonio e della nostra dichiarazione dei redditi da parte del sistema istituzionale, più ci sentiamo carichi di responsabilità perché possiamo essere fortemente controllati. Dunque, ci troviamo di fronte a un controllo, che definirei «buono», da parte di chi ha il diritto e il dovere di eseguirlo e ad un controllo, che chiamerei «cattivo», realizzato per spionaggio, dossieraggio o soltanto per curiosità. Stiamo cercando di mettere il più possibile il sistema in sicurezza rispetto a questo rischio.

Circa l'anagrafe dei conti correnti, possiamo rivendicare con qualche orgoglio che al tavolo tecnico abbiamo lavorato (in particolare il dottor Filippi) con l'Agenzia delle entrate. Inoltre, abbiamo elaborato un parere, che faremo pervenire alla Commissione, nel quale è specificato ciò che prevede lo schema dell'Agenzia delle entrate, che ha accolto i nostri suggerimenti. Si prevede, ad esempio, che l'accesso a questo genere di dati debba avvenire sempre previa autorizzazione dell'Agenzia delle entrate e solo per l'esecuzione di indagini finanziarie e che vi sia un tracciamento specifico di chi ha accesso, proprio per evitare che l'anagrafe dei conti correnti diventi una modalità di verifica di tutte le situazioni.

Come la Commissione potrà comprendere (è uno dei problemi che avverto maggiormente), siamo un'Autorità di garanzia che deve garantire e mettere in atto tutte le misure preventive per evitare che il fatto si verifichi; a questo punto però si ferma il nostro compito. Sin da quando Caino uccise Abele si scoprì che il male è ineliminabile. A tale scopo sono state istituite le Forze dell'ordine e la magistratura. Chiedersi cosa abbia fatto l'Autorità garante della *privacy* per impedire un determinato evento equivale a interrogarsi sull'operato del legislatore di fronte al costante fenomeno delle rapine negli autobus della linea urbana. In realtà, il legislatore ha approvato le leggi e il Governo e il Paese si sono dati un sistema di polizia e un'autorità giudiziaria per punire i reati.

L'Autorità garante non intende assolutamente trattare in modo differenziato il sistema dell'economia privata e quello pubblico, ritenendolo invece un sistema complessivo. Tra l'altro, è sempre più evidente l'intreccio tra le due realtà. Inoltre, il sistema Paese è unico e, quindi, sono necessarie la semplificazione e la possibilità di ragionare in modo collaborativo

tanto con il sistema pubblico, come già avviene, quanto con quello privato. Anche su questo punto stiamo facendo significativi passi avanti.

PEGORER. Vorrei ringraziare il presidente Pizzetti per aver accolto il nostro invito e, soprattutto, per averci esposto una relazione che ho trovato molto importante e ricca non solo di suggerimenti ma anche di impliciti impegni con riferimento alla nostra Commissione e al Parlamento.

Diversamente da chi mi ha preceduto, desidero avanzare osservazioni generali piuttosto che svolgere considerazioni strettamente legate a fatti specifici. Vorrei iniziare prendendo in considerazione i contenuti della relazione dell'Autorità garante, riservandomi di svolgere un breve ragionamento di carattere generale sugli argomenti da lei toccati nella sua esposizione.

Se non ho capito male quanto lei ha detto nella sua relazione, l'elemento che distingue questa fase è la crescita delle banche dati. Mi sembra quasi lapalissiano che esse si interconnettano in relazione anche agli strumenti con cui vengono realizzate.

Allo stesso tempo, è stata posta con estrema forza la tematica della sicurezza. Se aumentano le banche dati che possono interconnettersi grazie alla strumentazione utilizzata, la sicurezza diventa l'aspetto principale. Da questo punto di vista – e arrivo al collegamento con la relazione di oggi – mi sembra che lei, parlando dei famosi commi 56 e 57 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, esprimesse un giudizio positivo sul provvedimento. Con la creazione di questo sistema integrato noi puntiamo ad una semplificazione. Vorrei che confermasse questo giudizio positivo.

Lasciamo sullo sfondo la questione da lei ricordata con riferimento alla Conferenza unificata, anche se, purtroppo, non so se sia conseguenza di una dimenticanza. Ad ogni modo, dobbiamo valutare, se necessario, la possibilità di prevedere una relazione con la Conferenza unificata, assumendoci eventualmente un impegno in tal senso anche rispetto al Parlamento. Alla luce della proliferazione delle banche dati e della possibilità di interconnessione delle stesse, ritengo che la semplificazione possa garantire meglio la sicurezza.

La seconda questione è di carattere generale. Ritengo un'Autorità come la vostra una garanzia del processo di modernizzazione del Paese. L'esistenza oggi dell'Autorità, non soltanto su mandato europeo ma come fatto costitutivo del nostro ordinamento, è fondamentale nel processo di modernizzazione di cui il nostro Paese ha bisogno in tantissimi campi. Un interrogativo che non so se sia già stato oggetto d'analisi: qual è il punto equilibrio tra perseguimento dell'interesse generale e giusta salvaguardia dei diritti di ogni persona? Se non si risolverà questo nodo – di cui il Parlamento dovrà sicuramente occuparsi con maggiore efficacia e decisione di quanto fatto finora – si ritornerà al passato. Francamente, la *privacy* può essere intesa in un modo o in un altro a seconda del momento politico o degli schieramenti politici: il punto di sutura non c'è mai. Pertanto, ai fini del nostro lavoro su un tema che è più culturale che politico e istituzionale sarebbe utile recepire suggerimenti e stimoli dall'Autorità.

*PIZZETTI.* Signor Presidente, la ringrazio anche per la promessa di un'altra occasione d'incontro perché queste opportunità sono per noi veramente importanti.

La nostra posizione è favorevole al sistema integrato delle basi di dati perché evita il moltiplicarsi delle banche dati e della riproduzione dello stesso dato in «n» diversi e infiniti archivi. Non solo, rende anche meno probabile la penetrazione della banca dati; più banche dati esistono, più si mettono a rischio i beni. Se avessi cento copie di un libro e le depositassi in cento biblioteche diverse, la copia che giace nella Biblioteca nazionale sarebbe più protetta di quella presente nella biblioteca di un piccolo comune. Per questo stesso motivo è più intelligente, più utile, più moderno e più semplificante che il catasto resti accentrato ma sia accessibile da tutti i diversi soggetti titolari del potere-dovere di accedere alla quota di catasto riguardante il loro territorio.

Ovviamente a questo punto bisogna focalizzare l'attenzione sulle misure di sicurezza sugli accessi; verificare le modalità con cui, ad esempio, il geometra del paese accede al catasto nazionale; fare in modo che resti traccia dell'accesso di quel geometra; prevedere, in caso di accessi eccessivi, un *alert* che segnali tali fenomeni; contingentare sapientemente i dati a cui ciascuno può accedere. Il comune potrà accedere al catasto per la quota parte che riguarda il territorio comunale.

Si potrebbero presentare anche altri tipi di problemi. Non mi vengono in mente ipotesi per cui un comune possa avere un interesse ad accedere al catasto di un altro comune, ma su altri tipi di dati questo è possibile. Le tecnologie informatiche sono chiamate ad inventare, cosa assolutamente possibile, meccanismi di blocco, paratie tecnologiche per garantire il principio di finalità e il principio di proporzionalità. Le misure di sicurezza si spostano dal garantire la banca dati in quanto tale a garantire i flussi e le relazioni tra diversi soggetti che possono accedere (sistemi di *alert*, sistemi di verifica degli accessi anomali). Sarà una grande sfida anche per noi e già adesso, lavorando in sede SOGEL, dovremo porci questo problema. Come lei ha colto benissimo, questo processo implica semplificazione, maggiore sicurezza e maggiore rispetto del principio di finalità negli accessi alle banche dati.

Sul rapporto tra interesse generale e diritti della persona sarebbe facile per me rispondere (in qualche modo è la risposta necessaria che le devo dare) che il nostro codice, figlio della direttiva europea, è già fortemente orientato a individuare questo punto di equilibrio. Ciò, fermo restando che la grandiosità del sistema europeo sta nel fatto che i dati sono miei, che la tutela dei dati personali è elemento essenziale della mia personalità. I miei dati personali non sono solo un mio bene patrimoniale (quindi chi usa un mio dato me ne dovrà rendere conto), ma sono qualcosa di più ed è chiamato a risponderne lo Stato, il soggetto pubblico, quindi le autorità garanti. Questo poi declina nei principi di finalità, necessità e proporzionalità che, tradotti in termini burocratici, sono indigeribili ma tradotti in termini concreti sono immediatamente percepibili: do il dato al negoziante quando consegno la carta di credito, per pagare l'oggetto



che ho comprato. Il negoziante ha il diritto di utilizzare questo dato in modo finalizzato e proporzionale allo scopo nell'ambito di una transazione. Il principio del consenso è implicito anche quando pago il pranzo con la carta di credito: è il corrispettivo di una prestazione bilaterale o sinallagmatica.

In altri casi, invece, il consenso deve essere richiesto, perché l'albergatore prende i dati per la registrazione ai fini di polizia, per essere sicuro che il cliente pagherà il conto e prende anche la carta di credito, in questo senso, ma se vuole conservare i dati per agevolare il cliente in una futura occasione (ha già i dati anagrafici e quindi potrà non chiedere nuovamente la carta d'identità oppure potrà far trovare nel frigobar della camera lo *champagne* preferito) deve chiedergli il consenso.

Deve essere il cliente ad autorizzare la conservazione dei suoi dati in cambio di determinate prestazioni. È un argomento estremamente interessante. Questo principio, naturalmente caso per caso, può però porre problemi complessi anche di tipo giuridico ed è facilmente individuabile anche nel rapporto tra sicurezza e riservatezza: nessuno vuole garantirsi la riservatezza a rischio della vita e nessuno vuole essere protetto a rischio di diventare uno schiavo. Sostanzialmente funziona. Diventa più difficile nel mondo della realtà immateriale, cioè nel mondo delle telecomunicazioni ed è per questo che l'Autorità cresce di ruolo e di difficoltà.

In fondo, oggi dobbiamo confrontarci con i miglioramenti dell'amministrazione digitale e di un'anagrafe tributaria tutta automatizzata. Non potremmo avere il sistema integrato dei dati, la base dati nazionale, se non avessimo le telecomunicazioni. Se il comune di Giaveno deve mandare un messo a Roma a prendere i dati del catasto, per forza chiede di avere il catasto presso il comune; se invece basta interrogare il sistema al *computer* è chiaramente un guadagno per tutti. Ciò però moltiplica i pericoli, le difficoltà e le misure di protezione e ci espone tutti a fare i conti con questa nuova realtà.

**PRESIDENTE.** Alla luce del prezioso intervento del professor Pizzetti e del dibattito svolto, sento di poter affermare che con l'Autorità garante dovremo immaginare un lavoro *in progress*. Non abbiamo, infatti, certezze al di là del punto di partenza su cui dobbiamo costruire e raggiungere l'obiettivo che ci siamo dati, vale a dire il contrasto all'evasione fiscale con il giusto equilibrio, la riservatezza dei dati, le sfide in precedenza richiamate.

Come avete già fatto con l'Agenzia delle entrate, state ora portando avanti un percorso nell'ambito della SOGEI; noi guardiamo al Dipartimento. Poiché siamo chiamati, in virtù dei commi 56 e 57 della finanziaria 2007, non solo a svolgere un'attività di vigilanza ma anche ad esprimere annualmente un parere, dunque qualcosa di diverso rispetto alle funzioni e alle competenze che avevamo in passato, abbiamo necessità di una integrazione informativa, cercando di restare sul terreno specifico di nostra competenza rispetto all'obiettivo cui siamo interessati. In quest'opera la nostra attenzione è rivolta alla prospettiva del federalismo fiscale, all'uti-

lizzo dei dati, alla collaborazione tra lo Stato e gli enti locali. Questa è la nostra filosofia.

Detto questo, spero che in una successiva occasione le tematiche trattate nel corso della seduta odierna possano essere ulteriormente approfondite anche alla luce delle attività in corso da parte dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali e degli eventuali provvedimenti d'interesse della Commissione che saranno eventualmente adottati dal Governo.

*PIZZETTI.* Signor Presidente, se posso, vorrei cogliere l'occasione per ribadire che l'Autorità sarebbe lieta, ove la Commissione lo ritenesse, di collaborare con la Commissione e il Dipartimento per le politiche fiscali anche per un primo esame di un eventuale provvedimento governativo che ridefinisca il ruolo del Dipartimento rispetto all'Agenzia delle entrate e alla SOGEI, sempre nell'ottica collaborativa che sta caratterizzando i lavori con quest'organismo.

*PRESIDENTE.* Ringrazio i nostri ospiti per il contributo dato ai lavori della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,35.*



