

Rivista di Diritto Tributario

FONDATORI: Gaspare Falsitta e Augusto Fantozzi

www.rivistadirittotributario.it

Rivista bimestrale

Vol. XXX - Dicembre 2020

6

DIREZIONE SCIENTIFICA

Loredana Carpentieri - Angelo Contrino - Guglielmo Maisto - Franco Paparella -
Gaetano Ragucci - Roberto Schiavolin

COMPONENTI ONORARI: Francesco D'Ayala Valva - Andrea Fedele - Piera Filippi -
Salvatore La Rosa - Francesco Moschetti - Pasquale Russo

In evidenza:

- È incostituzionale l'infalciabilità dell'IVA nell'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento: riflessioni a margine (nota a Corte Cost., n. 245/2019)

Lorenzo del Federico

- Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti

Francesco Farri

- La motivazione tra polifunzionalità e *audit* interno

Silvia Giorgi

- Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato: il problema del recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali

Federica Campanella

- Osservazioni in tema di responsabilità fiscale dei notai per il versamento dell'imposta di registro: natura giuridica e limiti della responsabilità

Ludovico Nicotina

DOTTRINA**Manfredi Bontempelli**

Nuove dimensioni della confisca e del sequestro da illecito penale tributario III, 151

Federica Campanella

Agevolazioni fiscali e aiuti di Stato: il problema del recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali I, 577

Lorenzo del Federico

È incostituzionale l'infalciabilità dell'IVA nell'accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento: riflessioni a margine (nota a Corte Cost., n. 245/2019).... II, 329

Francesco Farri

Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti V, 115

Silvia Giorgi

La motivazione tra polifunzionalità e audit interno I, 495

Antonio Marinello

Libera circolazione dei capitali e ritenute alla fonte sui dividendi corrisposti a OICVM non residenti (nota a Corte di Giustizia UE, sez. VII, 30 gennaio 2020, causa C-156/17) IV, 175

Ludovico Nicotina

Osservazioni in tema di responsabilità fiscale dei notai per il versamento dell'imposta di registro: natura giuridica e limiti della responsabilità I, 527

Rubrica di diritto penale tributario

a cura di Gaetano Ragucci III, 151

Rubrica di diritto europeo

a cura di Piera Filippi IV, 159

Rubrica di diritto tributario internazionale e comparato

a cura di Guglielmo Maisto V, 115

Gli articoli e le note pubblicati nel fascicolo sono stati sottoposti a revisione esterna nel rispetto dei criteri stabiliti dall'ANVUR e sono stati valutati positivamente dai proff. Massimo Basilavecchia, Giuseppe Corasaniti, Maurizio Logozzo, Enrico Marengo, Guido Salanitro, Tiziana Vitarelli.

INDICE ANALITICO

QUESTIONI GENERALI

RITENUTE ALLA FONTE

Dividendi - Dividendi corrisposti agli organismi di investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) non residenti – Libera circolazione dei capitali – Restrizioni – Rimborso dell'imposta trattenuta sui dividendi – Presupposti – Criteri di differenziazione obiettivi – Criteri favorevoli, per loro natura o di fatto, ai contribuenti residenti – Osta (Corte Giustizia UE, sez. VII, 30 gennaio 2020, causa C-156/17, con nota di Antonio Marinello) IV, 159

IMPOSTE INDIRETTE

IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA)

Procedure concorsuali – Procedure concorsuali esdebitatorie – Debitori non fallibili – Composizione crisi da sovraindebitamento – Infalciabilità IVA – Irragionevole disparità di trattamento con il concordato preventivo – Sussistenza – Illegittimità costituzionale – Sussistenza (Corte Cost., 22 ottobre 2019 - 29 novembre 2019, n. 245, con nota di Lorenzo del Federico)..... II, 303

INDICE CRONOLOGICO

Corte di Giustizia UE, sez. VII
30 gennaio 2020, causa C-156/17..... IV, 159

Corte Costituzionale
22 ottobre 2019 - 29 novembre 2019, n. 245 II, 303

Elenco dei revisori esterni

Nicolò Abriani - Alberto Alessandri - Fabrizio Amatucci - Massimo Basilavecchia - Mario Bertolissi - Andrea Carinci - Alfonso Celotto – Marco Cian - Giuseppe Cipolla - Silvia Cipollina - Andrea Colli Vignarelli - Giandomenico Comporti - Giuseppe Corasaniti - Roberto Cordeiro Guerra - Adriano Di Pietro - Marco De Cristofaro - Lorenzo Del Federico - Eugenio Della Valle - Vittorio Domenichelli - Mario Esposito - Valerio Ficari - Gianfranco Gaffuri - Franco Gallo - Gian Luigi Gatta - Emilio Giardina - Andrea Giovanardi - Alessandro Giovannini - Giuseppe Ingrao - Manlio Ingrosso - Maurizio Logozzo - Massimo Luciani - Francesco Macario - Jacques Malherbe - Alberto Marcheselli - Enrico Mareello - Giuseppe Marini - Gianni Marongiu - Valeria Mastroiacovo - Giuseppe Melis - Sebastiano Maurizio Messina - Salvatore Muleo - Mario Nussi - Andrea Parlato - Paolo Patrono - Leonardo Perrone - Franco Picciaredda - Maria C. Pierro - Cesare Pinelli - Francesco Pistolesi - Pasquale Pistone – Barbara Randazzo - Franco Randazzo - Claudio Sacchetto - Guido Salanitro - Livia Salvini - Salvatore Sammartino - Dario Stevanato - Giovanni Strampelli - Maria Teresa Soler Roch - Thomas Tassani - Giuseppe Tinelli - Gianluigi Tosato - Loris Tosi - Mauro Trivellin - Antonio Uricchio - Arianna Vendaschi - Paolo Veneziani - Marco Versiglioni - Antonio Viotto - Tiziana Vitarelli - Giuseppe Zizzo.

Digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria e diritti dei contribuenti*

SOMMARIO: 1. Il quadro sovranazionale in materia di utilizzo delle nuove tecnologie nel comparto tributario: gli strumenti di *soft law*. – 2. Le nuove tecnologie a servizio della *self-compliance*. – 2.1. Le esperienze di altri Paesi europei e non. – 2.2. Le potenziali criticità in prospettiva sistematica. – 2.3. Le possibili soluzioni alle criticità sistematiche: i principi di proporzionalità, di tassatività, di riserva di legge e di tutela del consenso. – 2.4. Le potenziali criticità di ordine pratico: l'utopia di risolvere in via automatizzata le incertezze normative tributarie e la necessità di creare un efficiente meccanismo di consulenze e reclami online. – 3. Le nuove tecnologie per la repressione degli illeciti tributari. – 3.1. Le piattaforme di dati archiviati, i software predittivi e le blockchain. – 3.2. I potenziali problemi di privacy e di utilizzo di presunzioni basate sull'intelligenza artificiale. – 3.3. La riservatezza dei dati informatici archiviati dai contribuenti e le garanzie necessarie per potervi accedere. – 3.4. Le conseguenti necessità di aggiornamento della legislazione italiana e di tutela giurisdizionale. – 4. Spunti per una carta dei diritti informatici dei contribuenti.

L'articolo fornisce un quadro dei principali utilizzi delle nuove tecnologie nei rapporti tra amministrazione finanziaria e contribuenti, sia nella prospettiva di rendere più semplice l'adempimento spontaneo, sia nella prospettiva di contrastare gli illeciti tributari. Si evidenzia altresì il possibile "lato oscuro" di simili strumenti, ravvisando nella violazione della privacy una delle criticità principali. Si forniscono suggerimenti per attenuare tali criticità e rafforzare le garanzie, delineando i possibili contenuti di una carta dei diritti informatici dei contribuenti.

Digitalization of financial administration and taxpayers' rights. The article provides an overview of the most important usages of new technologies in the relationships between financial administration and taxpayers, both with a view to making self compliance easier and with a view to counteracting tax violations. The possible "dark side" of such tools is also highlighted, recognizing in the violation of privacy one of the most serious issues. Sug-

* Relazione presentata e svolta dall'Autore al Seminario "Digitalizzazione, transfer pricing e fenomeni di erosione della base imponibile", in data 24 settembre 2020, nell'ambito del "Dottorato di ricerca in Diritto europeo e comparato dell'impresa e del mercato" – "Scuola Dottorale internazionale di diritto di diritto ed economia - «Tullio Ascarelli»" dell'Università degli Studi "G. D'Annunzio" di Chieti – Pescara.

gestions are provided to mitigate these critical issues and strengthen guarantees, outlining the possible contents of a taxpayers' IT rights charter.

1. *Il quadro sovranazionale in materia di utilizzo delle nuove tecnologie nel comparto tributario: gli strumenti di soft law.* – Con comunicazione n. 179 del 2016, la Commissione Europea ha predisposto un piano per favorire la digitalizzazione delle autorità amministrative dei Paesi membri. Si tratta dello “EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government” (COM/2016/0179). Il piano si componeva originariamente di 20 azioni e ha dato vita alla piattaforma *eGove4EU* al fine di raccogliere i suggerimenti provenienti dal basso (1): così, si sono nel tempo aggiunte altre cinque azioni. Il piano 2016-2020 faceva seguito a un piano precedente (2011-2015) e sarà, con ogni probabilità, seguito da un piano successivo, anche alla luce dell’importanza conferita alla digitalizzazione dall’agenda della nuova Commissione guidata da Ursula Von der Leyen.

Nessuna di tali azioni è specificamente dedicata alla digitalizzazione dell’amministrazione finanziaria, ma è indubbio che i rapporti tra fisco e contribuenti rientrino in tale piano di digitalizzazione.

D’altronde, anche l’OCSE ha diramato raccomandazioni nel senso di favorire la digitalizzazione dell’amministrazione finanziaria: si pensi, in particolare, alla *Practical Guide for Revenue Bodies “Technologies for Better Tax Administration”* del 2016 (2), all’ottavo report *Tax Administration Series* del 2019 (3) e all’agenda del Forum on Tax Administration (FTA) del 2019 (4), che si è proposta di definire in termini concreti e pratici una “*digital vision for Tax Administration 2030*” e di ridurre gli oneri di *compliance* di piccole e medie imprese grazie all’uso delle nuove tecnologie. Ciò senza dimenticare che anche l’*interim report* del 2018 sulla Action 1 del progetto anti-BEPS dell’OECD, pur dedicato alle questioni di diritto sostanziale, dedica un capitolo al carattere fondamentale che riveste per il futuro la digitalizzazione

(1) <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/IT/1-2016-179-IT-F1-1.PDF>

(2) <https://www.oecd.org/publications/technologies-for-better-tax-administration-9789264256439-en.htm>

(3) <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-23077727.htm>

(4) <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/events/forum-on-tax-administration-communication-2019.pdf>

dell'amministrazione finanziaria (5): e ciò è specialmente vero proprio per poter affrontare in modo più adeguato le sfide che la *digital economy* pone sotto il profilo sostanziale dell'intercettazione e assoggettamento a imposizione della ricchezza creata dal e sul *web*. Inoltre, non mancano riferimenti alla digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria nel più ampio progetto OECD “*Going Digital. Making the transformation work for growth and well-being*” (6).

Sia il piano della Commissione Europea, sia la raccomandazione dell'OCSE costituiscono strumenti di *soft law*. I Trattati costitutivi dell'Unione Europea, infatti, non attribuiscono all'Unione competenze in materia di disciplina dell'azione amministrativa degli Stati membri, tanto meno in materie di per sé non comprese neppure sotto il profilo sostanziale nel perimetro di competenza del diritto europeo. Quanto all'OCSE, è dato notorio che essa non sia dotata di competenze idonee a imporsi sulla sovranità degli Stati che a essa partecipano.

Cionondimeno, è indubbio che le crescenti potenzialità offerte dal progresso informatico debbano essere poste a servizio dell'azione amministrativa, in generale, e dell'azione dell'amministrazione tributaria, in particolare. D'altronde, il buon andamento dell'azione amministrativa è un valore che deve essere garantito per espresso disposto della Carta Costituzionale (art. 97 Cost.) e l'aggiornamento tecnologico risulta senz'altro uno dei parametri più rilevanti per assicurarne il raggiungimento nell'odierna realtà digi-globale.

Le nuove tecnologie si prestano ad essere utilizzate in due direzioni fondamentali. La prima è quella di favorire la *self-compliance* da parte dei contribuenti e di ridurre gli oneri burocratici. La seconda è quella di fornire all'amministrazione finanziaria strumenti più efficaci per la repressione degli illeciti fiscali.

2. Le nuove tecnologie a servizio della *self-compliance*. – In una prospettiva “collaborativa”, le nuove tecnologie permettono di massimizzare i dati che i contribuenti possono scambiare con l'amministrazione finanziaria e di semplificare le modalità di assolvimento degli obblighi strumentali e sostanziali. In quest'ottica, in particolare, il diritto alla trattazione digitale delle istanze di parte contribuente dovrebbe essere garantito, anche nella prospet-

(5) Cfr. OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018*, capitolo 7.

(6) <https://www.oecd.org/going-digital/tax-and-digitalisation.pdf>

tiva di limitare al minimo indispensabile i contatti fisici nel quadro post-epidemico.

2.1. Le esperienze di altri Paesi europei e non. – I meccanismi che le nuove tecnologie mettono a disposizione per massimizzare la *compliance* possono essere molteplici e molto variegati.

Il modello strutturalmente più semplice sembra essere quello della fattura o scontrino elettronici (7): esso permette, da un lato, al contribuente di non dover duplicare gli adempimenti (poiché l'emissione del documento e la registrazione dei dati in contabilità avviene contestualmente), e, dall'altro lato, eventualmente all'amministrazione di acquisire tali dati in tempo reale nella misura in cui sia elaborata e messa a disposizione una relativa API (*application programming interface*) (8), ossia un sistema informatico che permetta l'invio automatico dei dati all'amministrazione finanziaria tramite una piattaforma condivisa (interfaccia). Analoga semplicità connota sistemi, come quello australiano, che consentono di caricare direttamente su una interfaccia condivisa con l'amministrazione finanziaria, tramite una *app* del telefono cellulare (*myDeduction*), gli oneri deducibili e detraibili subito dopo averli sostenuti; il tutto nel quadro di un più ampio sistema di gestione dei rapporti con l'amministrazione finanziaria (ATO) via *app* del telefono (*ATOapp*).

Tra i modelli più complessi possono essere menzionati, a titolo esemplificativo e solo per rimanere a livello europeo: lo *E-Bilanz* tedesco, che richiede la compilazione del bilancio su modelli elettronici elaborati ogni anno dall'amministrazione finanziaria e da condividere in via telematica con essa (9); il sistema *EasySME* in corso di elaborazione in Danimarca (10); il progetto

(7) Sul tema cfr. OECD, *Implementing Online Cash Registers: Benefits, Considerations and Guidance*, 2019. L'Italia, come noto, è stato il primo Paese al mondo a rendere obbligatoria la fatturazione elettronica, dal 1 gennaio 2019.

(8) Sulla importanza delle API cfr. OECD, *Unlocking the digital economy. A guide to implementing application programming interfaces in government*, 2019 e, in generale, OECD, *Tax Challenges Arising from Digitalisation - Interim Report 2018*, capitolo 7.

(9) Cfr. art. 5b della *EinkommenSteuerGesetz* (EStG). Sul tema cfr., tra i molti, A. KOWALLIK, *Digital Management in International Tax Compliance*, in *International Tax Review*, 2016, (2016) pp. 1-2.

(10) Si tratta di un sistema concepito per le piccole e medie imprese che richiede l'utilizzo esclusivo di pagamenti elettronici tramite un unico conto corrente bancario e di un software certificato di contabilità integrato con i terminali dell'amministrazione finanziaria e della banca: in questo modo, da ogni transazione ricevuta o effettuata tramite la banca discende un'automatizzata contabilizzazione in capo al contribuente (cui viene fornito un quadro in tempo reale

svedese di *SINK-Real time* (11); oltre, naturalmente, al grande – ma finora irrealizzato – piano del Regno Unito intitolato “*Making Tax Digital*” (12). Si tratta di meccanismi fondati sul sistema della *distributed ledger technology* (DLT) (13), in cui tutti i contribuenti coinvolti e l’amministrazione sono utenti (“nodi”) di un *network* abilitati a immettere automaticamente dati in un archivio (*ledgers* o *database*) e in cui il “nodo” rappresentato dall’amministrazione è abilitato a conoscere tutti i dati caricati dagli altri “nodi” della rete.

2.2. Le potenziali criticità in prospettiva sistematica. – Riguardo alle prospettive di utilizzo delle nuove tecnologie a servizio della *self-compliance* sono opportune alcune valutazioni di carattere sistematico.

Invero, l’utilizzo della tecnologia per favorire la *self-compliance* dei contribuenti non è concepito unicamente come strumento per alleggerire il peso della burocrazia, ma anche come orientamento di sistema capace di giungere al cuore dell’ordinamento tributario.

delle imposte a debito o a credito progressivamente maturate durante il periodo d’imposta) e un’automatica informazione all’amministrazione finanziaria, che viene posta in condizione di calcolare le imposte dovute le imposte dovute. Cfr. in argomento OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 32.

(11) Si tratta di un progetto finalizzato a conseguire “*real-time reporting and real-time taxation*” nell’ambito della *Special Income Tax* (SINK) svedese, ossia sulla *flat tax* sui redditi percepiti in Svezia dai non residenti (es. lavoratori residenti in altri Paesi ma che producono reddito in Svezia per un tempo sufficiente per far sorgere una responsabilità d’imposta oppure percettori di pensioni svedesi residenti all’estero). L’amministrazione finanziaria svedese mette a disposizione dei datori di lavoro una interfaccia API programmata per tradurre in algoritmi le regole applicative della SINK. Essa fa in modo che, non appena il datore di lavoro (o istituto pensionistico) ordina alla propria banca di pagare un reddito al dipendente (o pensionato), la banca suddivide il pagamento in una parte da destinare al beneficiario e una parte (pari alla SINK dovuta) da destinare alle casse pubbliche. Le informazioni dell’avvenuto pagamento di un reddito soggetto a SINK e dell’imposta dovuta e versata sono automaticamente caricate su un “*secure register (blockchain/DLT)*” messo a disposizione delle amministrazioni degli altri Stati (in cui risiede il percettore del reddito assoggettato a SINK) sulla base di accordi internazionali e del contribuente. Ciò consente di minimizzare, oltre al rischio di evasione della SINK, il rischio di mancata dichiarazione nel Paese di residenza, da parte del lavoratore o pensionato, del reddito prodotto in Svezia, riducendo altresì al minimo gli oneri di gestione per datori di lavoro, lavoratori, banche e amministrazioni finanziarie. Per una dettagliata descrizione del sistema cfr. Skatteverket, FAR, KAIROS FUTURE et al., *Blockchain-inspired technical solutions for accounting, auditing, and taxation*, 2019.

(12) <https://www.gov.uk/government/publications/making-tax-digital>

(13) Indicato nella specie come “*secured chain approach*” da OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 31 ss.

L'obiettivo ultimo è, infatti, quello di consentire ai contribuenti di percepire il sistema fiscale come un effetto secondario (“*by-product*”) della normale attività quotidiana (14) e, per altro verso, di affrontare l'adempimento delle obbligazioni tributarie, più che come il frutto di una decisione volontaria del contribuente, come il frutto di un “ecosistema” in cui i contribuenti sono naturalmente indotti ad adempiere per il fatto della costante connessione con un sistema tributario che rimane sempre sullo sfondo di ogni attività e che si fonda sulla raccolta in tempo reale (15).

La desiderabilità di una simile concezione del sistema tributario è dubbia, sia (i) sotto il profilo giuridico-sistematico che (ii) sotto il profilo assiologico.

Anzitutto, tale visione si fonda su una concezione massimamente “organicista” del ruolo dell'amministrazione, che viene vista come una formazione sociale caratterizzata dalla comunanza di interessi con gli amministrati. In verità, tale visione è meritevole di apprezzamento sul piano della politica normativa, cioè nella misura in cui permette di ispirare a criteri di collaborazione, buona fede e ragionevolezza il contenuto delle norme generali e astratte che governano i rapporti tra amministrazione e amministrati. Quando si scende, tuttavia, al piano dei singoli rapporti concreti tra l'amministrazione e un contribuente, gli interessi non possono che essere contrapposti, come lo sono quelli di debitore e creditore. Ciò non significa far venir meno lo spirito di collaborazione tra le parti (che, del resto, deve sussistere anche nei rapporti creditori privatistici), ma impedisce di confondere le due posizioni e i due ruoli fino al punto di ritenere apprezzabile che la vita giuridica dell'uno sia integralmente condivisa con la vita giuridica dell'altro.

Il paradigma del “fisco amico” non può trasmodare in “fisco paternalista” (16). Nessuno pone in dubbio l'importanza dell'azione della po-

(14) OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 30 ss.

(15) *Ibid.*, 30.

(16) Interessanti appaiono, a questo riguardo, le critiche formulate al già menzionato piano britannico “*Making Tax Digital*”. Si è osservato, infatti, che “*a digital tax system fit for the 21st century should be designed and built not just around the needs of HMRC [tax administration] but also the needs of taxpayers and what works best for them*”, mentre “*currently, the MTD proposals appear to be directed at what will work best for HMRC, with taxpayers and their agents largely expected to fit around the proposed system*” (Institute of Chartered Accountants in England and Wales - ICAEW, *Making Tax Digital: Bringing business tax into the digital age*, ICAEW Representation 171/16, 2017). In senso analogo, si è rilevato che “*whilst MTD will bring benefits to HMRC, the likely impact on most businesses and taxpayers will be an increased workload and / or increased costs*” (Chartered Institute of Taxation - CIOT, *Ma-*

lizia stradale per la buona riuscita del vivere collettivo: cionondimeno, chiunque vivrebbe come una violazione della propria libertà veder sempre seduto sul sedile al proprio fianco un poliziotto come compagno di viaggio, anche se indubbiamente tale misura minimizzerebbe i rischi per la propria incolumità e per quella degli altri (17). Ciò sarebbe vissuto come una violazione dei propri diritti non tanto per spirito di furfanteria od opportunismo di non esser colti sul fatto e sanzionati per eventuali scorrettezze commesse, quanto perché l'intrusione della pubblica autorità nella vita privata (ma lo stesso varrebbe, in verità, anche per l'intrusione di un semplice estraneo privo di poteri di controllo e sanzione) arreca un disagio in sé e deve pertanto essere limitata al minimo indispensabile e non favorita come condizione "ambientale" ordinaria. Considerazioni in tutto analoghe valgono per la pervasività della presenza dell'amministrazione finanziaria.

Sotto il profilo assiologico, la lontananza temporale – almeno nell'Europa Occidentale – delle esperienze totalitarie rischia talvolta di far dimenticare che i diritti della persona (tra cui quello all'autonomia della propria sfera privata) sono di regola superiori rispetto all'interesse pubblico e che un "grande fratello" che controlla ogni aspetto della vita del contribuente non è una realtà desiderabile, neppure se esso mira alla realizzazione di una funzione pubblica di primario rilievo e valore qual è quella tributaria, come osservato in dottrina (18).

king Tax Digital: Bringing business tax into the digital age: Response by the Chartered Institute of Taxation, 2016, par. 2.1.)

(17) Per una suggestiva e inquietante lettura del futuro della "robot policing", con richiami di orwelliana memoria esplicitati fin dal titolo, cfr. già N. SHARKEY, *2084: Big robot is watching you. Report on the future of robots for policing, surveillance and security*, in www.dcs.shef.ac.uk, 2008. Di recente, si veda altresì l'ampia analisi di S. ZUBOFF, *The age of surveillance capitalism. The fight for a human future at the new frontier of power*, New York, 2019, trad. it. *Il capitalismo della sorveglianza. Il futuro dell'umanità nell'era dei nuovi poteri*, Roma, 2019. Non si comprende, invece, per quali ragioni OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 44 ritenga di poter confinare il problema della "big brother society" ai soli casi di "centralised data strategy" e non anche a quelli di condivisione dei propri dati in un *distributed ledger approach* secondo una "secured chain strategy": il sostrato dei due fenomeni (massiccio flusso di dati verso l'amministrazione finanziaria) è infatti identico nelle due ipotesi e, con esso, il connesso rischio evidenziato nel testo.

(18) A. CONTRINO, *Banche dati tributarie, scambio di informazioni fra autorità fiscali e "protezione dei dati personali": quali diritti e tutele per i contribuenti?*, in *Riv. telem. dir. trib.*, 29 maggio 2019, il quale osserva che si tratta di un "tema che, almeno fino ad oggi, è stato trascurato nell'ambito della nostra materia, ma la cui importanza è divenuta attuale e destinata a crescere nel tempo, stante il massivo ricorso alla tecnologia per gli adempimenti

Da ciò discende la necessità di stigmatizzare la condotta recentemente tenuta dallo Stato Italiano, il quale, a fronte dei rilievi critici mossi dall’Autorità Garante per la privacy in ordine alla disciplina introdotta in materia di fatturazione elettronica (19), ha ritenuto superabili le criticità semplicemente

tributari e il mutato contesto internazionale in punto di contrasto ai fenomeni di elusione ed evasione fiscale”. Successivamente, cfr. anche V. WÖHRER, *Effective Taxation Versus Effective Data Protection?*, in W. Haslechner, G. KOFLER, K. PANTAZATOU, A. RUST (a cura di), *Tax and the digital economy: challenges and proposals for reform*, Alpen aan der Rijn 2019, capitolo 11.

(19) Come noto, con il provvedimento n. 481 del 15 novembre 2018 il Garante ha accertato che le disposizioni in materia di fatturazione elettronica introdotte in Italia “*possono violare*” le disposizioni in materia di protezione dei dati personali, in specie con riguardo alla circostanza che “*l’Agenzia, dopo aver recapitato le fatture in qualità di ‘postino’, non archivi[a] solo i dati necessari ad assolvere gli obblighi fiscali, ma la fattura vera e propria in formato XML, che contiene di per sé informazioni non necessarie a fini fiscali (oltre agli eventuali allegati inseriti dall’operatore, certamente ultronei). Le fatture, di regola, contengono, infatti, dati, anche molto di dettaglio, volti ad individuare - spesso a fini di garanzia, assicurativi o per prassi commerciali - i beni e i servizi ceduti, con la descrizione delle prestazioni, i rapporti fra cedente e cessionario e altri soggetti, riferiti anche a sconti applicati, fidelizzazioni, abitudini di consumo, oltre a dati obbligatori imposti da specifiche normative di settore, con particolare riguardo ai trasporti, alle forniture di servizi energetici o di telecomunicazioni (tipologie dei consumi, fatturazione dettagliata, regolarità dei pagamenti, appartenenza a particolari categorie di utenti). Ciò, vale a maggior ragione anche per categorie di dati particolari e giudiziari, rilevabili da fatture elettroniche emesse, ad esempio, da operatori attivi nel settore sanitario o giudiziario ... Aver progettato e definito la fatturazione elettronica nel quadro normativo primario e secondario, prevedendo in tale ambito un trattamento obbligatorio, generalizzato e di dettaglio di dati personali, anche ulteriori rispetto a quelli necessari a fini fiscali, relativi ad ogni aspetto della vita quotidiana della totalità della popolazione, non appare proporzionato all’obiettivo di interesse pubblico, pur legittimo, perseguito (art. 6, § 3, lett. b), e, con riferimento alle particolari categorie di dati, 9, § 2, lett. g), del Regolamento)”. I rilievi sono stati confermati nel provvedimento n. 511 del 20 dicembre 2018, ove si è rilevato che, “*pur rilevando che l’integrale memorizzazione delle fatture prevista dall’impianto originario dell’Agenzia potrebbe apparire prima facie la soluzione più efficiente e rapida per dare attuazione al nuovo obbligo previsto dal legislatore, ... ha trovato conferma quanto già rilevato nel provvedimento del 15 novembre u.s., in ordine alla manifesta sproporzione di un siffatto trattamento, sistematico e generalizzato, relativo a miliardi di fatture emesse e ricevute, e dei relativi allegati, rispetto all’obiettivo di interesse pubblico, pur legittimo, perseguito, in relazione alle specifiche finalità sopra individuate; ciò, avuto riguardo anche ai rischi elevati per i diritti e le libertà degli interessati che un simile trattamento inevitabilmente determina*”. Negli ordinamenti più evoluti in tema di protezione dei dati personali, come quello svedese, il problema in questione risulta superato per il fatto che: sul piano, generale, tale tipologia di dati personali, non strettamente necessari ai fini fiscali (quali, ad esempio, gli oggetti delle fatture), non sono oggetto di archiviazione nei sistemi dell’amministrazione finanziaria (*Skatteverket*); quando l’amministrazione viene a conoscenza di dati del genere, in occasione di controlli e verifiche individuali, essi non vengono divulgati a terzi (si deve ricordare, infatti, che il principio di trasparenza che informa il sistema svedese fa sì che i risultati dei controlli e degli accertamenti tributari possano*

individuando un limite temporale alla conservazione dei dati (peraltro molto lungo nel tempo: otto anni dopo la presentazione della dichiarazione e, in ogni caso, fino alla conclusione di eventuali giudizi tributari) e specificando, per un verso, l'utilizzabilità di tali dati soltanto da parte di Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza per le attività di analisi del rischio e di controllo fiscale e, per altro verso, l'obbligo da parte di tali soggetti di adottare adeguate misure di sicurezza del sistema, "sentito" il Garante per la privacy (20).

Lo stesso vale per il tentativo di superare le criticità dell'archivio dei dati dei rapporti finanziari mediante la mera "pseudonimizzazione dei dati personali" (21).

2.3. Le possibili soluzioni alle criticità sistematiche: i principi di proporzionalità, di tassatività, di riserva di legge e di tutela del consenso. – Dalle considerazioni sopra esposte derivano molteplici conseguenze, oltre alla necessità di dotare l'ordinamento italiano di una legislazione in materia di protezione dei dati personali specificamente dedicata ai rapporti tributari, sul modello di quanto avviene nei sistemi più sensibili al tema (22).

essere esibiti anche a terzi: in tali casi, tuttavia, vengono resi noti soltanto i contenuti generali e i risultati complessivi del controllo, oscurando ogni forma di dato sensibile).

(20) Cfr. art. 14 del d.l. n. 124/2019. Guardando al sistema del G.D.P.R., reg. n. 679/2016/UE, va ricordato che ai sensi dell'art. 25 di esso i sistemi capaci di raccogliere, trattare o archiviare i dati personali devono essere progettati alla radice in modo tale da assicurare la protezione dei dati personali (principio del "data protection by design and by default"), mentre appare evidente, alla luce di quanto sopra esposto, come il sistema italiano della fatturazione elettronica non lo sia.

(21) Cfr. art. 1, comma 682 della l. n. 160/2019, con riferimento alla quale si veda il parere critico manifestato dall'Autorità Garante per la Privacy con memoria depositata in V Commissione (Bilancio) del Senato della Repubblica in data 12 novembre 2019, ove si è evidenziato in particolare che "il ricorso alla pseudonimizzazione nell'ambito del patrimonio informativo dell'Agenzia delle entrate, che, in costante incremento, già contiene miliardi di informazioni di dettaglio relative ad ogni aspetto della vita privata di tutta la popolazione, ivi compresi i minori, non costituisce un'efficace garanzia ... innanzitutto perché, in ragione del dettaglio delle informazioni che, presso il titolare del trattamento, sarebbero associate allo pseudonimo in luogo del codice fiscale, l'interessato risulterebbe comunque identificabile". A ciò aggiungasi che, guardando al sistema del G.D.P.R., la pseudonimizzazione costituisce un possibile mezzo per attuare i principi sostanziali di tutela (quali, in particolare, la "minimizzazione" dei dati trattati, oltre agli altri elencati dall'art. 5), ma non surroga la necessità di garantire specificamente il rispetto di ciascuno di questi ultimi.

(22) Si pensi, in particolare, al sistema svedese, ove è prevista una legge speciale per il trattamento dei dati fiscali da parte dell'amministrazione finanziaria. Si tratta, in particolare, della *Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet*, la

Sul piano dei valori, le norme in materia di utilizzo delle tecnologie per massimizzare i dati raccolti dall'amministrazione finanziaria, anche in una prospettiva di favorire la *self-compliance* dei contribuenti, devono essere fissate dalla legge e quest'ultima deve improntarsi al criterio di effettuare un bilanciamento ragionevole tra i principi di buon andamento dell'amministrazione e interesse fiscale, da un lato, e i diritti di autonomia privata, dall'altro lato. Ciò al fine di rendere proporzionata al minimo indispensabile la mole dei dati che i contribuenti sono obbligati a condividere con l'amministrazione finanziaria, seppure la tecnologia ne permettesse un'acquisizione ed elaborazione potenzialmente illimitata (23).

In questo quadro, le comunicazioni che superano il minimo indispensabile dovranno essere proposte ai contribuenti soltanto su base volontaria e opzionale (24) e dovrà esser reso chiaro e trasparente a quali fini saranno utilizzati i dati raccolti mediante tali regimi, in modo che il consenso possa dirsi formato.

quale offre un livello di protezione ulteriore che “completa” (“*kompletterar*”) quanto stabilito dal G.D.P.R. (cfr. Kap. 1, § 2 della legge suddetta) mediante l'introduzione di previsioni aggiuntive (“*kompletterande bestämmelser*”) (cfr. Kap. 1, § 3). Essa, in particolare, afferma il principio generale (Kap. 1, § 8) in base al quale i dati che vengono elaborati dall'amministrazione con modalità automatizzate in relazione a un caso devono essere eliminati entro e non oltre un anno dalla chiusura del caso, eccetto previsioni speciali anche di fonte subordinata alla legge ed eccetto i dati che possono essere registrati nell'anagrafe tributaria (Kap. 2), per i quali ultimi valgono i termini speciali di cui al Kap. 2, §§ 11-12 e i quali tuttavia possono essere trattati e incrociati soltanto per le finalità specificamente previste dalla legge (che, per quanto delineate in maniera abbastanza ampia dal Kap. 1, § 4, rimangono pur sempre tassative).

(23) In senso analogo cfr. A. CONTRINO, *Banche dati tributarie, scambio di informazioni fra autorità fiscali e “protezione dei dati personali”: quali diritti e tutele per i contribuenti?*, cit., il quale osserva che “*vi deve sempre essere ‘proporzionalità’ fra trattamento del dato alla luce dell’obiettivo perseguito ed esigenza di minimizzare l’acquisizione/trattamento/ conservazione dei dati personali, ivi compresi, dunque, quelli dei contribuenti*”. L'Autore rileva, in proposito, che la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e quella della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo confermano la necessità di compiere valutazioni basate sul principio di proporzionalità; tuttavia, si osserva giustamente che, in realtà, “*non esiste un’adeguata elaborazione dei limiti e delle condizioni di legittimità, in termini di ‘proporzionalità’, del trattamento di rilevanti quantità di dati personali nell’ambito di banche date fiscali*” (cfr. CGUE, sent. 27 settembre 2017, causa C-73/16, Puskar), mentre esiste “*un forte interesse alla fissazione dei limiti e delle condizioni di possibile tutela dei contribuenti in presenza di un trattamento dei dati personali effettuato nel contesto di uno scambio di informazioni*” (cfr. CGUE, sent. 16 maggio 2017, causa C-682-15, Berlioz; CEDU, sent. 22 dicembre 2015, ref. 28601/11, G.S.B.; meno garantista, invece, la precedente CGUE, sent. 22 ottobre 2013, causa C-276/12, Sabou).

(24) In questo senso sembra potersi interpretare anche l'osservazione di OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 43, secondo cui “*adopting a secure chain strategy will ... depend on*

Inoltre, gli incentivi al relativo utilizzo non dovranno tradursi in larvate discriminazioni o disincentivi per chi non vi aderisca. Correlativamente, sarebbe illegittimo un eccessivo inasprimento del regime ordinario per chi non aderisca al sistema del flusso continuo dei dati verso l'amministrazione finanziaria; per altro verso, sarebbe irrazionale ridurre in modo deciso i controlli *ex post* sui contribuenti che optino per il flusso continuo dei dati, poiché tale flusso può garantire la correttezza formale delle registrazioni, non anche la veridicità sostanziale delle stesse, che dovrà per sua natura essere verificata caso per caso *ex post*.

La tutela della "libertà negativa" dei contribuenti di non essere digitalizzati dovrebbe estendersi anche alla dotazione di una identità digitale, che non può essere imposta a quei soggetti – come le persone fisiche – che non svolgono attività tali da rendere ragionevole l'imposizione di obblighi organizzativi peculiari (25).

Sul piano strutturale, le fattispecie di intrusione dell'amministrazione nella vita dei privati, e i correlativi obblighi per questi ultimi di collaborare all'acquisizione dei dati, devono essere tassative e tipizzate, e non "diffuse" e atipiche come, invece, sembra sostenersi quando si auspica che "*the tax compliance by design approach ... can take different forms and shapes depending on the context and the solutions preferred by SMEs and revenue bodies*" (26).

Inoltre, se il meccanismo di funzionamento a base dei nuovi strumenti posti a disposizione dalla tecnologia si basa sulla definitività e tendenziale immutabilità dei dati inseriti (come avviene per i sistemi "resilienti", quali gli archivi di dati formati sulla base della *distributed ledger technology* e in particolare le *blockchain*) (27), si pone un problema di compatibilità con

the willingness of the parties to be involved. A clear business case is needed to make it attractive for other parties to be involved".

(25) Di una necessità di distinguere le strategie di *compliance* destinate alle varie categorie soggettive sembra essere consapevole anche OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 44.

(26) OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 30 ss.

(27) Il termine "*blockchain*" è oggi molto in voga e viene utilizzato spesso in modo atecnico per indicare più in generale sistemi basati sulla *distributed ledger technology*, di cui le *blockchain* costituiscono soltanto una delle possibili applicazioni (le più chiare illustrazioni dei concetti sono quelle effettuate da O. BEILIN, *The Difference Between Blockchain & Distributed Ledger Technology*, in www.tradeix.com, il quale osserva che "*blockchain is just one type of distributed ledger ... Think of blockchain and distributed ledger in the same way you might think of Kleenex and facial tissues. The former is a type of the latter, but it has become so popular that it becomes ingrained in people's minds as what the product is*"; M. BELLINI, *Che cosa sono e come funzionano le Blockchain Distributed Ledgers Technology – DLT*, in

la struttura intrinsecamente rettificabile che invece devono avere, secondo le moderne acquisizioni dogmatiche, le comunicazioni dei dati all'amministrazione finanziaria (si pensi, in particolare, alle dichiarazioni tributarie). Sarà quindi necessario strutturare i nuovi strumenti in modo tale che essi possano, al contempo, da un lato, garantire ai contribuenti che hanno immesso il dato di poterlo correggere e, dall'altro lato, assicurare la sicurezza, segretezza e inviolabilità dei dati da parte di terzi diversi dall'amministrazione attrice principale del sistema e dei soggetti ai quali, per legge, essa sia abilitata a trasmetterli.

blockchain4innovation.it, 27 dicembre 2018). L'utilizzo del concetto di *blockchain* a modo di sineddoche per indicare il genere di cui essa fa parte (*distributed ledger technology*) si presta a genere fraintendimenti, per cui è opportuno chiarire brevemente i contenuti dei concetti che vengono in rilievo. *Distributed ledger* è un archivio di dati (*database*: la traduzione di "*ledger*" è tecnicamente "libro mastro") che viene formato e aggiornato, anziché da un unico o comunque da che raccoglie i dati comunicati da tutti, direttamente da tutti gli utenti (detti "nodi") della rete (*network*). Per questo l'archivio viene qualificato come "distribuito". Ciò consente un evidente risparmio di tempo ed energia, poiché non occorre un archivistica centrale che si occupi di caricare tutti i dati ricevuti, come avviene nei *centralized ledger*; il *database* si aggiorna sulla base dei dati che i "nodi" caricano e che ottengano il "consenso" della rete (in pratica, che soddisfino i requisiti richiesti dal protocollo, ossia dall'algoritmo che gestisce il *ledger*, in modo da permettere il caricamento con successo dei nuovi dati). L'assenza di un archivistica centrale non significa che il *distributed ledger* debba essere necessariamente aperto a tutti i richiedenti che accettino le regole del *network* ottenendone automaticamente le credenziali (*unpermissioned ledger* o "*ledger pubblici*" o, per sineddoche, "*blockchain pubbliche*") o che tutti gli utenti ("nodi") debbano necessariamente esser posti nella condizione di conoscere tutti i dati caricati da tutti gli utenti: possono esistere, infatti, anche *ledger* in cui alcuni attori si riservano il potere di regolare gli accessi e, soprattutto, in cui i dati immessi dai vari "nodi" non sono visibili a tutti, ma soltanto a tali attori principali (*permissioned ledger* o "*ledger privati*" o, per sineddoche, "*blockchain private*"). Sono in generale queste ultime tipologie tecnologiche a costituire a base dei sistemi cui si opera riferimento quando si parla di *network* (o, per sineddoche, di *blockchain*) per la comunicazione di dati in tempo reale all'amministrazione finanziaria. Così definito il genere dei *distributed ledger*, può osservarsi che la *blockchain* è una particolare specie di esso caratterizzata per il fatto che ogni registrazione di dati ("blocco") dipende dalla precedente collegandosi a essa come in una catena (in caso di simultanea aggiunta di "blocchi" concorrenti, il protocollo definisce i criteri per selezionare quello da validare e quelli da scartare) e tale per cui una volta aggiunto il blocco (nel rispetto del protocollo condiviso) esso non può essere più manipolato, né rimosso se non invalidando l'intero archivio (ciò che può avvenire soltanto con modalità condivise dagli operatori). Come correttamente osservato (O. BEILIN, op. cit.), "*although blockchain is a sequence of blocks, distributed ledgers do not require such a chain ... Unlike blockchain, a distributed ledger does not necessarily need to have a data structure in blocks. A distributed ledger is merely a type of database spread across multiple sites, regions, or participants. On the surface, distributed ledger sounds exactly how you probably envision a blockchain*". Le *blockchain* in senso tecnico sono state utilizzate soprattutto come strumento di registrazione delle transazioni in criptovalute.

Il tutto nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali vigente nel Paese.

2.4. Le potenziali criticità di ordine pratico: l'utopia di risolvere in via automatizzata le incertezze normative tributarie e la necessità di creare un efficiente meccanismo di consulenze e reclami online. – Oltre a quanto sopra osservato sul piano dei principi, l'utilizzo della tecnologia per massimizzare i dati acquisiti dall'amministrazione finanziaria può porre problemi anche sotto il profilo pratico quanto alla prospettiva per cui "*real-time collection of data about business transactions and its use in automated processes that translate that data into information about the taxes due and, where possible, payment of those liabilities*".

Si tratta di un'idea posta a base anche del progetto di *cash-flow tax* recentemente presentato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate italiana nella prospettiva di semplificare gli adempimenti delle "partite IVA", oltre che di progetti già elaborati in altri Paesi (si pensi ai già menzionati *EasySME* in Danimarca e *SINK/Real-time* in Svezia).

In verità, determinare l'imponibile e liquidare le imposte, specie nei tributi più rilevanti del sistema, non è come addebitare consumi idrici o elettrici, per cui sembra difficile pensare di poter concepire sistemi di gestione assimilati. Specie in un sistema tributario dalla legislazione complessa e spesso antinomica, come è quello Italiano, confidare che l'elaborazione automatica possa risolvere i problemi dei contribuenti appare alquanto irenico. Occorrerà, piuttosto, disciplinare procedimenti rapidi per risolvere le situazioni di incertezza che, specie in un contesto del genere, possono verificarsi sia *ex ante* che *ex post* (28).

Quanto alle questioni che possono verificarsi *ex ante*, quali le problematiche di incasellamento dei dati nei *software* condivisi con l'Agenzia delle Entrate, occorre prevedere interfacce di domanda e risposta o *help desk* efficienti, chiari e vincolanti per l'amministrazione. Il problema è che, in realtà, l'incertezza che si verifica in tale tipologia di questioni dipende dalla necessità di risolvere problematiche giuridiche complesse, talché appare difficile almeno

(28) Non si nasconde questa realtà neppure OECD, *Tax Administration Series*, 2019, 59. International Chamber of Commerce - ICC, *Digitalisation of tax administrations: A business perspective*, 2020, evidenzia in proposito che nel già menzionato sistema tedesco dello *E-Bilanz* "*taxpayers have generally been overwhelmed by the formats and unable to report certain transactions appropriately. This has led to controversies in audit*".

allo stato concepire un sistema di *help desk on line* automatizzato o comunque indipendente dall'intervento di una persona fisica (29).

D'altronde, gli *help desk* disponibili nei sistemi attualmente digitalizzati (si pensi alla fatturazione elettronica o al processo tributario) non sono affatto soddisfacenti, per cui un ulteriore ampliamento dell'utilizzo delle piattaforme digitali dovrebbe necessariamente accompagnarsi a un *upgrade* della qualità del servizio per non tradursi in una complicazione ulteriore per i contribuenti.

La vera soluzione, allora, sarebbe quella di semplificare la procedura di richiesta di chiarimenti preventivi all'amministrazione, affiancando al sistema degli interpellati, con i tempi relativamente lunghi che li caratterizzano, un meccanismo di consulenza *online* rapido e vincolante che guardi eventualmente al sistema spagnolo del *VAT virtual assistant* combinato con l'intervento di un funzionario per i casi più complessi.

Quanto alle questioni che possono insorgere *ex post*, ossia nel caso in cui il contribuente ritenga errata l'elaborazione dei dati compiuta dal *software* dell'Agenzia delle Entrate (e che, per ipotesi, dovrebbe tradursi nell'automatica quantificazione delle imposte da pagare o addirittura da prelevare in conto corrente), occorre all'evidenza disciplinare procedure di reclamo telematico rapido, ma anche sul punto pare difficile concepire una totale automazione, ossia l'assenza di intervento da remoto di funzionari tributari. Ciò senza contare che, come ovvio, impone al contribuente di seguire liquidazioni informatiche automatiche che non condivide senza dargli la possibilità di adire un giudice per contestarne il risultato si tradurrebbe in una violazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito e, nel caso di addebito automatico in

(29) Ciò, del resto, è riconosciuto anche da OECD, *Tax Administration Series*, 2019, 176. In relazione al sistema di informatizzazione dei registri IVA e fornitura immediata di informazioni (SII - *Suministro Inmediato de Información*), è previsto un dettagliato sistema di *FAQs* (elaborate con l'ambizioso obiettivo di "*compling all the possible questions that taxpayers might have regarding a certain subject*"), ma è pur sempre necessaria la figura di un ulteriore "*Vat Virtual Assistant*" (è assodato infatti che "*in many cases, a direct response cannot be offered, but a conversation will be necessary between the Assistant and the taxpayer to define the question and choose, out of mutiple answers that address a certain question, the specific one for the case in question*"), di "*supplementary tools*" ("*deadline calculator*" e "*Locator*"), e, infine e comunque, di un "*technician*" umano che analizzerà personalmente il caso e risponderà al contribuente "*after a few days, via email with human intervention*" (ibid., 179). In merito cfr. altresì R. PRIETO, M. JORDAN, *Real-time VAT Reporting Techinques: the Spanish Immediate Supply of Information System (SII)*, in *Intra-European Organisation of Tax Administrations - IOTA, Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, Budapest, 2018, 45 ss. Sorge la domanda: *Fu vera gloria?*

conto corrente delle imposte liquidate, neppure una concezione del risultato della liquidazione telematica automatica in termini di atto facoltativamente impugnabile potrebbe salvaguardare la legittimità di un sistema che si avvicinerebbe molto a una versione aggiornata (o, come si suol dir in informatica, a una “*versione 2.0*”) del vetusto e incostituzionale meccanismo del *solve et repete*.

3. Le nuove tecnologie per la repressione degli illeciti tributari. – Il secondo, grande, ambito nel quale le nuove tecnologie possono dimostrare il proprio potenziale in materia tributaria è quello di fornire all’amministrazione finanziaria strumenti sempre più efficaci per reprimere gli illeciti fiscali.

3.1. Le piattaforme di dati archiviati, i software predittivi e le blockchain. – Anzitutto, è intuitivo osservare che la tecnologia offre maggiori possibilità per l’archiviazione di dati e la condivisione di essi tra amministrazioni, anche appartenenti a Stati diversi: ciò massimizza la capacità di svolgere controlli incrociati tra i dati e, così, di individuare incongruenze meritevoli di approfondimenti (30).

Si consideri, al riguardo, l’imponente piano TNA *Transaction Network Analysis*, elaborato nel 2019 dalla Commissione Europea per consentire alle amministrazioni finanziarie degli Stati membri di rendere più possibile efficiente lo scambio di informazioni finalizzato al contrasto alle frodi IVA. Laddove, poi e come nel caso del TNA, gli archivi siano formati direttamente dalla confluenza dei dati forniti dai privati mediante i sistemi di *self-compliance*, descritti nel precedente paragrafo, e specie laddove i sistemi di *self-compliance* si fondino sulla tecnologia della *distributed ledger* (ancorché ovviamente nella variante “*permissioned*”), la funzionalità dello strumento per i controlli dell’amministrazione risulta massima (31).

(30) Cfr., sul tema, M. CARROZZINO, F. FAINI, G. FRIGO, F. MONTALCINI, C. SACCHETTO, O. SALVINI, A. SOLAZZI, *I controlli tributari telematici*, in L. DEL FEDERICO, C. RICCI (a cura di), *Le nuove forme di tassazione della digitale economy*, Roma, 2018, 169 ss.

(31) Più elaborato, invece, sarà l’intervento dell’amministrazione adottando la strategia alternativa del “*centralised data approach*”, in cui i contribuenti comunicano all’amministrazione, non già direttamente i dati della propria contabilità, bensì i dati dei rapporti con terzi affinché l’amministrazione possa compiere analisi incrociate (per l’illustrazione della differenza tra approccio centralizzato e approccio distribuito o della “*secure chain*” cfr. OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 31 ss.). Si tratta, come evidente, di un approccio in cui la funzione di *self-compliance* appare sfumata rispetto a quella di sorveglianza e controllo, diversamente

Sarà sufficiente impostare un corretto algoritmo capace di collegare i vari dati immessi dagli utenti in modo tale da segnalare anomalie all'utente ("nodo") costituito dall'amministrazione (che in questa tipologia di *permissioned ledger* è l'attore principale a cui sono noti i dati immessi da tutti gli altri "nodi") e consentire così a essa di attivare i controlli sostanziali in relazione alla situazione segnalata.

Si pensi al caso di un *distributed ledger* (o, per sineddoche, ma attecnicamente, "*blockchain*") in cui tutti i contribuenti europei devono caricare i dati delle fatture emesse e ricevute e dei pagamenti effettuati all'erario. Per evitare le frodi MTIC (*missing trade intra community*), quali in particolare le frodi carosello, potrà utilmente essere impostato un algoritmo in forza del quale compaia all'amministrazione una segnalazione di "*alert*" nel caso in cui, combinando il dato (partita iva) dell'emittente della fattura, caricata da un utilizzatore per avvalersi della detrazione dell'IVA a monte, con il dato dei versamenti dell'IVA effettuati dall'emittente, emerga una incongruenza. Come osservato, "*statistical anomalies would be identified in real time, and authorities would be alerted*" (32). Se a ciò si sommasse l'imposizione dell'obbligo di utilizzo di una criptovaluta *ad hoc* per gestire le poste IVA (*VATCoins*), come da taluni proposto (33), il contrasto alle frodi risulterebbe rafforzato anche sotto il profilo motivazionale.

Oltre a ciò, devono essere valorizzate le potenzialità offerte dalla intelligenza predittiva e da ulteriori aspetti collegati alla tecnologia dei *distributed ledgers* e, in particolare, del *blockchain*.

Quanto all'intelligenza artificiale (AI), si prestano ad essere creati anche per esigenze tributarie *software* predittivi come quelli già in uso in vari settori, come il contrasto ai crimini di strada, secondo il sistema della "*predictive*

da quanto avviene per i "*secure chain systems*", in cui le due funzioni risultano più integrate (poiché, in quest'ultimo caso, le registrazioni condivise con l'amministrazione sono le stesse necessarie per tenere la propria contabilità).

(32) R.T. AINSWORTH, A. SHACT, *Blockchain Technology Might Solve VAT Fraud*, in Tax Notes International, September 26, 2016, 1174. In generale, sul piano istituzionale, cfr. OECD, *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud*, 2017, specialmente capitolo 3.

(33) R.T. AINSWORTH, M. ALWOHAIBI, M. CHEETHAM, C. TIRAND, *A VATCoin Solution to MTIC Fraud: Past Efforts, Present Technology, and the EU's 2017 Proposal*, Boston University School of Law Law & Economics Series Paper, No. 18-08, 26 March 2018; R.T. AINSWORTH, M. ALWOHAIBI, M. CHEETHAM, *VATCoin: Can a Crypto Tax Currency Prevent VAT Fraud?*, Tax Notes International, Vol. 84, 14 November 2016.

policing” o “*polizia predittiva*” (34). Gli stessi studi di settore e, oggi, ISA, del resto, rivestono funzione analoga, mentre sofisticati meccanismi sono stati concepiti anche in Italia per “prevedere” la verifica di frodi IVA (35) o, più in generale, per individuare i contribuenti ad alto rischio (36). Le criticità collegate a tali fattispecie verranno esaminate nel successivo par. 3.2.

Quanto agli ulteriori aspetti collegabili agli archivi informatici, è agevole osservare che se l’amministrazione finanziaria potesse avere accesso ai grandi *database* elaborati con la *distributed ledger technology*, essa potrebbe certamente trovare una vera “miniera” di dati utili per scovare sacche di evasione (e non solo). Ciò è specialmente vero per quella specie di archivi informatici rappresentati dai *distributed ledger* e, in particolare, dalle *blockchain* in senso tecnico, che vengono direttamente utilizzate per transazioni economiche di per sé difficilmente intercettabili dalle amministrazioni finanziarie statali siccome regolate in criptovalute. Le criticità collegate a tali fattispecie verranno esaminate nel successivo par. 3.3.

3.2. I potenziali problemi di privacy e di utilizzo di presunzioni basate sull’intelligenza artificiale. – L’utilizzo degli strumenti messi a disposizione dall’intelligenza artificiale per contrastare gli illeciti fiscali sul piano della sor-

(34) Cfr., sul tema, W.L. PERRY, B. MCINNIS, C.C. PRICE, S.C. SMITH, J.S. HOLLYWOOD, *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, 2013, in www.rand.org; per una panoramica in lingua italiana, F. BASILE, *Intelligenza artificiale e diritto penale: quattro possibili percorsi di indagine*, in *Diritto penale e uomo*, 29 settembre 2019, 10 ss. In materia tributaria, l’importanza degli algoritmi predittivi è stata sottolineata anche a livello istituzionale da OECD, *Advanced Analytics for Better Tax Administration. Putting Data to Work*, 2016.

(35) Cfr., per il sistema “Sniper”, S. BASTA, F. FASSETTI, G. PAPI, S. PISANI, L. SPINSANTI, M. ATZORI, F. GIANNOTTI, M. GUARISCIO, G. MANCO, A. MAZZONI, D. PEDRESCHI, *High Quality True-Positive Prediction for Fiscal Fraud Detection*, IEEE International Conference on Data Mining Workshops, 2009, 7-12; più in generale, J. VANHOEYVELD, D. MARATENS, B. PEETERS, *Value-added tax fraud detection with scalable anomaly detection techniques*, in *Applied Soft Computing*, Volume 86, January 2020; R.S. Wu, C.S. Ou, H.Y. LIN, S.I. CHANG, D.C. YEN, *Using data mining technique to enhance tax evasion detection performance*, in *Expert Systems with Applications*, Volume 39, Issue 10, August 2012, 8769-8777.

(36) Cfr., per il sistema “Maldive”, W. DIDIMO, L. GRILLI, G. LIOTTA, L. MENCONI, F. MONTECCHIANI, D. PAGLIUCA, *Combining Network Visualization and Data Mining for Tax Risk Assessment*, Access IEEE, vol. 8, 2020, 16073-16086; per quanto attiene alla fase di riscossione, H. D’HONDT, *Using advanced data analytics to predict debt non-payment risks*, in *Intra-European Organisation of Tax Administrations - IOTA, Impact of Digitalisation on the Transformation of Tax Administrations*, Budapest, 2018, 23 ss.

veglanza digitale e della polizia predittiva può generare significativi problemi di rispetto della privacy.

Sotto il profilo oggettivo, le piattaforme di archiviazione dei dati e gli strumenti predittivi e di sorveglianza pongono problemi di privacy analoghi a quelli già esaminati con riferimento ai possibili utilizzi della tecnologia in prospettiva di *self-compliance* (37): valgono pertanto, sul punto, considerazioni analoghe a quelle già esposte. D'altronde, il confine tra sorveglianza continua dell'autorità e flusso continuo di dati tra contribuenti e amministrazione risulta già di per sé piuttosto labile sotto il profilo contenutistico.

Sotto il profilo soggettivo, tuttavia, devono essere svolte considerazioni specifiche, poiché a esso deve collegarsi una diversità di garanzie applicabili, nei termini che seguono. Se per gli strumenti informatici di *self-compliance* utilizzabili su opzione del contribuente potrebbe in ipotesi escludersi la necessità di una tipizzazione da parte di uno strumento di rango legislativo (38), per gli strumenti di *self-compliance* da utilizzare obbligatoriamente al fine di porre l'amministrazione in condizione di svolgere funzioni di sorveglianza digitale e di elaborare meccanismi predittivi non può esservi dubbio in merito al fatto che debba essere rispettata la riserva di legge, trattandosi di prestazioni personali imposte ai sensi dell'art. 23 Cost. (39).

Correlativamente, il principio di proporzionalità nella raccolta, elaborazione e conservazione dei dati deve essere rispettato con anche maggior rigore di quanto non avvenga per i dati acquisiti tramite i regimi opzionali (e, quindi, con il consenso del contribuente) (40). Lo stesso vale a maggior ragione per

(37) Cfr., sul tema, A. BONFANTI, *Big data e polizia predittiva: riflessioni in tema di protezione del diritto alla privacy e dei dati personali*, in *MediaLaws* 24 ottobre 2018; J. KREMER, *The end of freedom in public places? Privacy problems arising from surveillance of the European public space*, Helsinki, 2017.

(38) Si consideri, tuttavia, quanto osservato nella nota 23 con riferimento al sistema svedese, a cui si collega una forte opportunità dell'intervento del Parlamento anche in questo ambito.

(39) Non può, quindi, essere condivisa l'affermazione dell'OECD, *Tax compliance by design*, 2014, 42, secondo cui “*tax compliance by design*’ as a concept is not intended to require changers of legislation; ideally it should be flexible enough to fit with an kind of legislation ... Other rules like standards and policies might need to be introduced”. La gestione dei rapporti obbligatori tra contribuenti e amministrazione finanziaria, infatti, non può essere rimessa a meri software o protocolli tecnici, ma deve essere ricomprese sotto l’egida legislativa come imposto dal principio della riserva di legge.

(40) Sulla centrale importanza dell’applicazione del principio di proporzionalità in materia cfr. A. CONTRINO, *Banche dati tributarie, scambio di informazioni fra autorità fiscali e*

gli strumenti di sorveglianza e controllo preventivo di cui può disporre di propria iniziativa l'amministrazione finanziaria, ossia a prescindere dalla collaborazione del contribuente nella comunicazione dei dati, parendo evidente che essi debbano necessariamente essere tipizzati dalla legge nel contenuto e nei presupposti di utilizzo.

Una ulteriore considerazione deve essere svolta sul punto. Nella materia tributaria, il ricorso a metodi presuntivi per determinare l'imponibile dei contribuenti è molto frequente. In questa prospettiva, è bene chiarire che i risultati delle analisi predittive dei possibili comportamenti evasivi non possono essere utilizzati alla stregua di una presunzione di evasione, ma soltanto come fonte d'innescio di controlli di merito. Sarà soltanto con riferimento ai risultati di essi che dovranno essere valutate le posizioni sostanziali del contribuente (41).

3.3. La riservatezza dei dati informatici archiviati dai contribuenti e le garanzie necessarie per potervi accedere. – Per quanto attiene alle potenzialità che possono rivestire per il contrasto agli illeciti tributari gli archivi informatici, in generale, e, in particolare, i *distributed ledger* e le *blockchain* di cui le amministrazioni non siano attori principali (cioè i *ledger* o le *blockchain* diverse da quelle utilizzate per la *self-compliance* tributaria), il problema essenziale è quello della riservatezza dei dati in esse registrati.

Trattasi di un problema che si pone anche per le investigazioni penali in materie diverse da quella fiscale (a cominciare dal finanziamento del terrorismo e del narcotraffico). Nel sistema italiano, come noto, le regole che disciplinano "l'intrusione" della pubblica autorità nella sfera privata sono diverse se si tratta di controlli amministrativi tributari o di indagini penali: i poteri di indagine possono avere contenuti indubbiamente più penetranti (si pensi alle intercettazioni telefoniche, non consentite nella mera istruttoria amministrativa) ma, a parità di contenuto consentito, possono imporre maggiori oneri procedurali a garanzia dell'indagato rispetto al contribuente soggetto a controlli amministrativi (42).

"protezione dei dati personali": quali diritti e tutele per i contribuenti?, cit.

(41) Cfr. in tal senso, anche il provvedimento n. 58 del 14 marzo 2019 e n. 84 del 4 aprile 2019 dell'Autorità Garante della Privacy Italiana.

(42) Ad esempio, l'accesso ai dati del conto corrente bancario non richiede l'intervento dell'autorità giudiziaria se eseguito nell'ambito di una verifica amministrativa tributaria, mentre occorre comunque informarne "prontamente" il p.m. se eseguito nell'ambito di una indagine penale, ai sensi del generale art. 348 c.p.p.

Circoscrivendo l'esame al piano amministrativo tributario, occorre quindi verificare quali siano le garanzie da assicurare affinché l'amministrazione finanziaria o gli organi di polizia tributaria (Guardia di Finanza) possano accedere ai dati registrati su un *distributed ledger* e, in particolare, su una *blockchain*.

La soluzione dipende dalla natura di fondo che voglia attribuirsi, sotto il profilo giuridico, a tali archivi. Due sono le soluzioni astrattamente percorribili.

In una prima ipotesi, ai *distributed ledger* e, in particolare, alle *blockchain* potrebbe conferirsi una forma di rilevanza pubblicistica, considerato che attorno a essi possono ruotare interessi pubblici (come quello della gestione di mezzi di pagamento) e che, pur avendo essi per natura struttura aperta e diffusa, vi sono in molti casi (specialmente quelli dei *permissioned distributed ledgers* e, in particolare, delle *blockchain* "private") attori principali della piattaforma ai quali possono essere attribuite responsabilità.

In questa prospettiva, i *distributed ledger* e, in particolare, le *blockchain* potrebbero in certa misura essere assimilati a banche, con la conseguenza che, per un primo profilo, gli attori principali dovrebbero essere trattati come gestori in grado di fornire alle pubbliche autorità i relativi dati (a cominciare dalle chiavi di accesso e dai codici di decrittazione delle trascrizioni) e, per altro profilo, l'accesso potrebbe essere consentito per l'istruttoria tributaria senza intervento del p.m., secondo quanto oggi avviene per gli accessi bancari a seguito della cd. "abolizione" del segreto bancario. Il vero punto debole di tale ricostruzione è l'effettività: i gestori, in altre parole, sono spesso soggetti del tutto sradicati rispetto a quella collocazione tradizionale classica con riferimento alla quale si muovono le pubbliche autorità degli Stati e possono essere resi coercibili gli obblighi imposti dalla legge.

In altre parole, se un "gestore" non struttura il *distributed ledger* e, in particolare, la *blockchain* in modo da rendere integralmente decrittabili i dati in esso registrati (a cominciare dalle identità dei vari utenti o "nodi") o comunque non collabora all'istruttoria, è difficile costringerlo a farlo minacciando sanzioni, come può farsi con un funzionario di banca: il "gestore" del *ledger* o della *blockchain*, infatti, sa bene che riuscirà quasi certamente a sfuggire a ogni sanzione. Per questo, connotare in senso pubblicistico i *distributed ledger* (per quanto "*permissioned*") e, in particolare, le *blockchain* senza una concreta prospettiva di trarne le conseguenze sul piano giuridico rischia più di far perdere credibilità al sistema giuridico che non di procurare reali benefici.

Per altro verso, potrebbe riconoscersi ai *distributed ledger* e, in particolare, alle *blockchain* rilevanza essenzialmente privatistica, assimilandoli a “cassette di sicurezza”: la necessità, in tal caso, dell’autorizzazione del p.m. per accedervi (in virtù di quanto stabilito dall’art. 52, comma 3 del d.P.R. n. 633/1972) potrebbe fare da pendant con l’attribuzione di poteri di intrusione più penetranti nel meccanismo del *ledger* o della *blockchain*.

Se, come è stato sostenuto, le stesse opere di intrusione in sistemi privati da parte della polizia informatica dà vita a qualcosa che sul piano pratico non è molto dissimile dalla pirateria informatica o dall’*hackeraggio* (43), il suggello dell’autorità giudiziaria all’esercizio di simili poteri potrebbe valere a conferire una maggior legittimazione all’intervento, a ridurre il rischio di operazioni di *fishing* (ossia di ricerca a tappeto di informazioni e dati per verificare la presenza di eventuali illeciti dei quali non vi siano preventive tracce) e, conseguentemente, a generare una maggior accettazione da parte dei consociati.

In tali ipotesi, il discrimine tra istruttoria tributaria e indagini penali è indubbiamente labile e di ciò si mostrano ben consci gli ordinamenti più sensibili alla protezione dei dati personali. In Svezia, ad esempio, già sul piano generale i controlli fiscali devono essere generalmente concordati in anticipo con il contribuente: sono, infatti, eccezionali i casi di controlli a sorpresa nei locali di esercizio dell’attività o in locali personali e, per procedere in tal senso, l’amministrazione deve in generale ottenere la previa autorizzazione dell’autorità giudiziaria (salvo casi di urgenza, in cui l’intervento può avvenire anche ex post, e salvo ipotesi peculiari, come quelle delle verifiche dei registratori di cassa dei commercianti al minuto) (44). Fermo restando ciò, in sede di ispezione tributaria l’apertura coattiva di sistemi protetti da password o *in cloud* non è comunque consentita, dovendosi attivare un procedimento penale per poter procedere in tal senso; anzi, in sede di controlli amministrativi è dubbio se l’accesso a tali dati sia lecito anche in presenza del consenso del contribuente (45).

(43) A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, 266 ss.

(44) Cfr. Kap. 45, §§ 13-16 della *Skatteförfarandelag* (2011:1244).

(45) Si considerino, al riguardo, le precisazioni effettuate dal Tribunale Amministrativo di Falun (*Förvaltningsrätten i Falun*), 24 ottobre 2019, caso n. 4975/19, secondo cui l’autorizzazione del tribunale amministrativo all’accesso ai sistemi informatici può essere concessa soltanto a condizione che le misure non travalichino i limiti della giurisdizione svedese (ciò che potrebbe verificarsi per archivi *in cloud* o per informazioni conservate su server collocati all’estero) e che i codici d’accesso a tali sistemi siano messi a disposizione dal contribuente. La

3.4. Le conseguenti necessità di aggiornamento della legislazione italiana e di tutela giurisdizionale. – Alla luce delle considerazioni sopra esposte, risulta pertanto evidente la necessità di provvedere a un aggiornamento della legislazione vigente in Italia al fine di renderla adeguata ad affrontare una realtà – quella informatica – totalmente diversa da quella avuta in mente dal legislatore al momento della relativa emanazione.

In questa prospettiva, oltre a intervenire sugli aspetti evidenziati nei paragrafi precedenti, dovrebbe in particolare essere approfondita in almeno due direzioni la disciplina degli accessi, ispezioni e verifiche nei luoghi di pertinenza dei contribuenti. Si assumerà nel prosieguo come normativa di riferimento quella dell'art. 52 del d.P.R. n. 633/1972, relativo agli accessi, ispezioni e verifiche ai fini IVA, applicabile anche in materia di imposte sui redditi ai sensi dell'art. 33 del d.P.R. n. 600/1973. Considerazioni analoghe valgono, tuttavia, anche per gli altri comparti nei quali all'amministrazione finanziaria sia conferito il potere di accedere a locali e ispezionare oggetti dei contribuenti (si pensi, ad esempio, agli articoli 19 e seguenti del d.P.R. n. 43/1973 in materia doganale).

Anzitutto, dovrebbe essere specificata in modo espresso che la necessità di autorizzazione del p.m. per l'apertura di pieghi sigillati, cassette di sicurezza e simili (stabilita dal comma 3 del suddetto art. 52) si applica anche a sistemi informatici protetti da password. Ciò a cominciare dai personal computer cui, nella prassi, i verificatori tributari accedono senza alcuna autorizzazione del p.m. e con il mero consenso ottenuto dai verificati, in genere viziato da errore per il fatto che essi sono ignari della possibilità che hanno di negare il consenso alla verifica del p.c. protetto da password in assenza di intervento del p.m.

Conseguentemente, dovrebbero essere disciplinati specificamente i poteri di cui, in sede di accesso ai sistemi informatici privati, può disporre l'amministrazione finanziaria o la polizia tributaria. Tra questi, potrebbe essere compresa anche la facoltà di intervenire sul sistema per decrittare le scritture cifrate,

Corte d'Appello Amministrativa di Sundsvall (*Kammarrätten i Sundsvall*), 14 gennaio 2020, caso n. 3809/19, adita in appello, ha invece e ancor più radicalmente negato che la verifica potesse estendersi anche ai dati archiviati su strumenti informatici, non potendo essi considerarsi pertinenze dei locali del contribuente, né potendosi dar corso in materia a una interpretazione estensiva, posto che, quando si tratta di misure coercitive contro gli individui, sussistono preminenti ragioni di legalità e tassatività che impediscono interpretazioni delle disposizioni normative che vadano oltre la formulazione strettamente testuale di esse.

ma sarebbe preferibile che tale operazione avvenisse soltanto nell'ambito di un procedimento penale, ossia nell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria.

In ogni caso, dovrebbe essere garantito che tale operazione avvenga: soltanto in presenza di gravi indizi di comportamenti illeciti, da valutarsi da parte dell'autorità giudiziaria (e, quindi, andando a tal fine oltre al riscontro essenzialmente formale richiesto dal comma 3 dell'art. 52 del d.P.R. n. 633/1972 e avvicinandosi piuttosto al regime di cui al comma 2 dell'articolo stesso) e nel contraddittorio informatico con la parte verificata. I dati così scovati nel *distributed ledger* o nella *blockchain* potrebbero essere utilizzati anche nei confronti degli altri partecipanti ("nodi") del network soltanto nella ricorrenza di analoghe garanzie (autorizzazione del p.m. per gravi motivi inerenti a terzi stessi e valutati a prescindere dal contenuto della *blockchain*; garanzia del contraddittorio nella decrittazione).

Ciò dovrebbe valere non soltanto per le posizioni delle persone fisiche, alle quali si applicano generalmente le disposizioni in materia di protezione dei dati personali (si pensi al G.D.P.R.), ma anche per le persone giuridiche e in particolare per gli operatori economici, cui del resto si applicano già le disposizioni del d.P.R. n. 633/1972 sopra richiamate.

Infine, dovrebbe essere garantita ai contribuenti l'immediata tutela in sede giurisdizionale delle lesioni che lamentino di aver subito per effetto della digitalizzazione dell'attività accertativa e, in particolare, degli accessi dell'amministrazione a sistemi informatici in assenza delle autorizzazioni sopra illustrate (46).

Rinviare la tutela alla fase di contestazione della pretesa tributaria eventualmente avanzata sulla base dei dati illecitamente acquisiti, infatti e come tende a fare per profili analoghi la giurisprudenza italiana (47), equivale a negare ogni diretta protezione dei diritti che si lamentano lesi, in contrasto con il sicuro radicamento costituzionale dei medesimi.

4. *Spunti per una carta dei diritti informatici dei contribuenti.* – Alla luce delle considerazioni sopra svolte, è possibile schematizzare le principali

(46) Devono ritenersi valere, infatti, principi analoghi a quelli affermati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sentenza 21 febbraio 2008, ric. n. 18497/03, *Ravon* e altri c. Francia.

(47) Cass., SS.UU., nn. 6315/2009 e 8587/2016, ove si riconosce la possibilità di chiedere tutela al giudice ordinario nel solo caso in cui i dati acquisiti in occasione del controllo asseritamente illegittimo non siano stati posti a base di un atto impugnabile di fronte al giudice tributario (quale, in particolare, l'atto d'accertamento).

aree di contenuto di cui dovrebbe occuparsi, declinata in materia tributaria, quella *Digital Government for Citizens Charter* oggetto dell'azione 24 dello "EU eGovernment Action Plan 2016-2020".

Una carta dei diritti dei contribuenti nell'amministrazione tributaria digitale dovrebbe organizzarsi in quattro capi.

Un primo capo dovrebbe essere dedicato ai principi generali e dovrebbe contenere il riconoscimento, da una parte, che ogni contribuente ha diritto a ottenere i servizi dell'amministrazione finanziaria in forma digitale e, dall'altra parte, che i contribuenti persone fisiche continuano ad avere il diritto di avvalersi di modalità non digitali per gestire i propri rapporti con il fisco. In questa prospettiva, dovrebbe anche essere puntualizzato che l'utilizzo di sistemi di comunicazione informatica di dati, che in un contesto di *compliance by design* vadano oltre quanto ordinariamente necessario per la gestione dei rapporti tributari, non può essere imposto ai contribuenti, neppure quando si tratti di operatori commerciali, ma può soltanto essere rimesso alla loro libera opzione.

Un secondo capo dovrebbe essere dedicato ai criteri di emanazione e formulazione delle norme incidenti sui rapporti informatici tra contribuenti e amministrazione finanziaria. Dovrebbe in tale sede essere richiesto il rispetto dei principi di riserva di legge e di tassatività nell'individuazione dei dati suscettibili di trattamento da parte dell'amministrazione finanziaria e nella possibilità di utilizzo degli strumenti tecnologici con funzione di polizia tributaria preventiva. Dovrebbe, inoltre, essere assicurato il principio di proporzionalità nella formulazione del contenuto delle norme di legge (e *a fortiori* delle norme subordinate) in materia di raccolta, conservazione ed elaborazione di ogni dato relativo ai contribuenti e alla loro attività. Sul punto, la carta risulterà tanto più pregevole ed efficace in quanto espliciti e puntualizzi i criteri cui tale valutazione di proporzionalità dovrà ispirarsi in concreto.

Un terzo capo dovrebbe essere dedicato ai diritti dei contribuenti riguardo ai dati trattati dall'amministrazione finanziaria. Dovrebbe, così, essere preliminarmente riconosciuto il diritto dei contribuenti a modificare il contenuto dei dati da essi comunicati all'amministrazione. Sotto altro profilo, dovrebbe essere garantita al contribuente la sicurezza, segretezza e inviolabilità dei dati comunicati o comunque in possesso dell'amministrazione finanziaria e il divieto di accesso ai medesimi da parte di soggetti diversi dall'amministrazione finanziaria stessa e dei soggetti ai quali, per legge, essa sia autorizzata a trasmetterli. Dovrebbe, inoltre, essere riconosciuto ai contribuenti il diritto a ottenere una soluzione rapida ed esauriente dei problemi che si verificano

nella gestione degli strumenti telematici da utilizzare per i rapporti con l'amministrazione finanziaria.

Un ultimo capo dovrebbe, infine, essere dedicato ai diritti dei contribuenti in sede di controlli informatici. Da un lato, dovrebbe così essere ribadito che le elaborazioni predittive possono essere utilizzate per il contrasto agli illeciti tributari soltanto come presupposto per l'avvio di controlli sostanziali e non come forme di presunzioni legali di evasione. Dall'altro lato, dovrebbe essere riconosciuto che, per accedere a sistemi informatici protetti da password, siano essi riferibili a persone fisiche o altri soggetti (inclusi gli operatori economici), l'amministrazione finanziaria debba munirsi di previa autorizzazione da parte dell'autorità giudiziaria. Qualora si tratti di decrittare scritture informatiche cifrate, poi, tale autorizzazione dovrebbe essere concessa soltanto in sede di indagini penali o comunque in presenza di gravi indizi di evasione e dovrebbe in ogni caso essere assicurato al contribuente il diritto di partecipare in contraddittorio all'operazione di decrittazione. Infine, dovrebbe essere riconosciuto e garantito il diritto all'immediata tutela in sede giurisdizionale delle lesioni che il contribuente lamenta di aver subito per effetto di controlli informatici e, più in generale, della digitalizzazione dei rapporti con l'amministrazione finanziaria.

Oltre a ciò, naturalmente, devono valere anche nelle relazioni con l'amministrazione tributaria digitale tutti i diritti attribuiti ai contribuenti dell'ordinamento tributario generale: ciò a cominciare da quello, a oggi purtroppo tra i diritti meno effettivi dell'ordinamento, a un sistema fiscale semplice da osservare e certo nei contenuti.

FRANCESCO FARRI

