

STUDIO LEGALE LIOI E ASSOCIATI

Avv. Michele Lioi
Avv. Stefano Viti
Avv. Barbara Pisa
Avv. Giovanna Gatti

Spett.le
Garante per la protezione dei dati personali
protocollo@pec.gpdp.it

OGGETTO: Agenzia delle Entrate – codice di comportamento approvato con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate n. 83948 del 30 marzo 2021 - obbligo dei dipendenti di comunicare l’adesione ad associazioni - Verifiche ispettive sulla sussistenza di situazioni di incompatibilità ex art. 1, comma 56 e segg. Legge 23 dicembre 1996, n. 662 - utilizzo dati Anagrafe tributaria.

Con la presente in nome e per conto del Coordinamento Nazionale FLP Ecofin - Agenzie Fiscali, in persona del Coordinatore Generale, Roberto Sperandini, che sottoscrive per adesione e conferma, si intende porre alla attenzione di codesta autorità due questioni che impingono sul rispetto della riservatezza dei dipendenti della Agenzia delle Entrate e su quello che la scrivente O.S. ritiene essere un uso improprio dei dati della anagrafe Tributaria.

* * *

Sotto il primo profilo, si fa riferimento al codice di comportamento dei dipendenti della Agenzia delle Entrate approvato con provvedimento del Direttore dell’Agenzia n. 83948 del 30 marzo 2021.

L’articolo 8 di detto codice, intitolato “Disposizioni particolari in caso di partecipazione ad associazioni e organizzazioni”, dispone che:

“1. Il dipendente non può far parte di associazioni e organismi i cui fini siano in contrasto con quelli perseguiti dall’Agenzia, né intrattenere o curare relazioni con organizzazioni vietate dalla legge o associazioni segrete, ivi comprese le associazioni che tengano comunque secretati per disposizioni interne statutarie gli elenchi dei nominativi degli aderenti.

2. Nel rispetto della disciplina vigente sul diritto di associazione, il dipendente comunica al dirigente della struttura di cui fa parte la propria adesione o appartenenza ad associazioni od organizzazioni, a prescindere dal loro carattere riservato o meno, se gli ambiti di interesse possano interferire con le attività assegnate al dipendente stesso o con la missione istituzionale dell’Agenzia. La comunicazione deve essere resa in forma scritta nel termine di 30 giorni dalla data di presa del servizio, dalla data di assegnazione ad un diverso Ufficio ovvero dalla data dell’adesione all’associazione/organizzazione, qualora successiva. In ogni caso, ove si verifichi una concreta interferenza, la comunicazione deve essere immediatamente eseguita e il dipendente ha il dovere di astenersi dall’assumere decisioni. Il presente comma non si applica con riferimento a partiti politici o a sindacati, ovvero ad enti o associazioni dalla cui adesione possano presumersi condizioni di salute ovvero orientamenti religiosi o sessuali degli associati, fermo restando il dovere di astensione in relazione a quanto previsto dall’art. 6.

3. Il dirigente, valuta la comunicazione ricevuta ed adotta tutte le iniziative utili a rimuovere il conflitto di interessi secondo le indicazioni fornite agli articoli 6 e 7.

4. Le comunicazioni ricevute dal dirigente sono conservate nel fascicolo personale del dipendente, garantendo che il trattamento dei dati avvenga con la massima riservatezza, per il tempo necessario e ai soli fini istituzionali di prevenzione della corruzione.

5. Il dipendente non costringe altri dipendenti ad aderire ad associazioni od organizzazioni, né esercita pressioni a tale fine, promettendo vantaggi o prospettando svantaggi, anche di carriera”.

Con nota prot. 26084 del 5 luglio 2022, avente ad oggetto “Codice di comportamento del personale dell’Agenzia delle Entrate – art. 8 – Disposizioni particolari in caso di partecipazione ad associazioni e organizzazioni”, al punto 4. Obbligo di comunicazione, l’Agenzia delle Entrate ha stabilito “l’obbligo [per il] dipendente che aderisce ad associazioni, organismi od organizzazioni, di comunicarlo previamente all’Agenzia datrice”.

In particolare, l’Agenzia delle Entrate ha previsto la necessità che “la comunicazione deve essere circostanziata e non meramente generica, idonea a rivelare l’esatta natura e gli ambiti di attività dell’associazione od ente cui il dipendente intende aderire o aderisce” e che “alla comunicazione ...dovrà essere allegata copia dello Statuto associativo ed ogni altro elemento utile”.

Ciò al fine di consentire alla medesima Agenzia delle Entrate di rilasciare il “nulla osta”, ovvero, viceversa di negare “l’autorizzazione all’adesione”.

In sostanza, fatta eccezione per la adesione a partiti politici, sindacati, ovvero ad associazioni o enti la cui appartenenza possa essere suggestiva delle condizioni di salute, dell'orientamento sessuale o religioso e fatta salva per la adesione ad Associazioni Sportive Dilettantistiche, la disciplina di cui all'articolo 90, comma 23 delle legge 289/2002 (disposizione abrogata a far data dal 1° gennaio 2023 dall'articolo 52, comma 2, lett. a) del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36), il dipendente *“deve in realtà sempre comunicare in forma scritta ... la propria adesione od appartenenza ad associazioni, organizzazioni od organismi”*. Spetterebbe poi all'Agenzia di verificare, rilasciando, ovvero, negando all'esito l'autorizzazione, *“se gli ambiti di interesse [in cui opera il sodalizio – n.d.r.] possano interferire con le attività assegnate al dipendente stesso o con la missione istituzionale dell'Agenzia”*.

In sostanza, poiché il dipendente potrebbe *“non ravvisare profili di criticità anche solo potenziale nella propria adesione”* e, per l'effetto, potrebbe essere indotto a non comunicare all'Amministrazione l'associazione, organismo o ente cui aderisca o intenda aderire, l'Agenzia delle Entrate ha reso obbligatoria la comunicazione, esentandolo *“dall'onere della comunicazione”*, soltanto nel caso in cui aderisca *“ad associazioni/enti ... rientranti nei seguenti settori di attività: musica, danza, cucina, volontariato diretto (quale attività volontaristica apportata in forma personale), ludoteca, fotografia, modellismo”*.

Al riguardo la scrivente O.S. fa presente come l'Agenzia delle Entrate, pur riconoscendo che *“i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati dalla legge penale”*, non di meno, in malinteso ossequio al principio di buon andamento dell'Amministrazione, anziché rimettere ai dipendenti di dichiarare, nel rispetto del principio di autoresponsabilità, la eventuale adesione ad associazioni organismi o enti ove interferente con la *“mission”* dell'Agenzia, (come previsto dal citato articolo 8 del codice di comportamento), ha ritenuto di obbligare i propri dipendenti a comunicare (sempre) la propria adesione ad associazioni, organismi o enti, ancorché, per avventura, non interferenti con le attività assegnate al dipendente medesimo e con le funzioni istituzionali dell'Agenzia, riservandosi la facoltà di autorizzare l'adesione, ovvero di negarla.

Al riguardo, si osserva che, imporre ai propri dipendenti di comunicare sempre la propria adesione ad associazioni, organismi od enti, ancorché il relativo ambito di operatività non sia interferente con la *“mission”* dell'Agenzia, si traduca, di fatto, in una patente violazione della privacy.

Seguendo la tesi dell'Agenzia, infatti, il dipendente sarebbe esentato dal comunicare di essere iscritto al ... circolo degli scacchi, ma, a titolo meramente esemplificativo, dovrebbe dichiarare di aderire alla associazione italiana sclerosi laterale amiotrofica (AISLA) o alla Associazione Italiana Donatori di Organi (AIDO) !

Senonché, come già ritenuto da codesta Autorità con il parere n. 19/2021, *“il solo dato dell'adesione potrebbe rivelare informazioni sensibili e molto delicate della sfera più intima e personale”*, atteso che *“i dati personali riferiti all'appartenenza ad associazioni private (o altra organizzazione comunque definita) rientrano fra le categorie particolari di dati cui il Regolamento e il Codice riservano le più elevate garanzie nel caso in cui siano idonei a rivelare le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale delle persone (art. 9 Regolamento; art. 2-sexies, Codice)”*.

Va soltanto osservato come l'ipotesi di *“interferenza”*, che, sola, giustifica l'obbligo di comunicazione e che, in ipotesi, potrebbe giustificare il diniego di *“nulla osta”*, attiene all'ambito di attività del sodalizio e non già al *“quo modo”* della partecipazione del dipendente alla attività dell'associazione.

L'Agenzia delle Entrate, al riguardo afferma che *“pur rilasciato il nulla osta”* potrebbe darsi il caso che *“l'attività svolta dal dipendente in favore dell'associazione”*, pur essendo *“astrattamente non confliggente con i fini dell'Agenzia”*, non di meno, nella misura in cui sottragga *“tempo ed energie”* alla attività lavorativa possa risultare *“avere in concreto risvolti negativi in punto di prestazione lavorativa”*, minando i principi di buon andamento, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Senonché, pare evidente, come l'eventuale *“inadempienza”* agli obblighi derivanti dal rapporto di impiego, a tanto concedere ed ove mai imputabile all'impegno profuso in favore della associazione, potrebbe trovare, al pari della adesione ad associazioni operanti in settori *“interferenti”* o della adesione ad associazioni vietate dalla legge, adeguata sanzione sul piano disciplinare, ma non consente, tuttavia, di predicare la legittimità di un meccanismo, giusto il quale i dipendenti sarebbero obbligati a comunicare la propria adesione a qualsivoglia sodalizio, ancorché operante in settori affatto alieni alla *“mission”* dell'Agenzia.

* * *

In ordine alla questione dell'utilizzo dei dati della anagrafe tributaria, si premette che l'articolo 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 662, in correlazione al vincolo di esclusività che avvince i pubblici dipendenti alla Amministrazione da cui dipendono, ha dettato una disciplina in materia di incompatibilità e

cumulo di impieghi ai sensi dell'articolo 58 del decreto legislativo 29 del 1993 (ora art. 53 del decreto legislativo 165 del 2001).

Premessa la inapplicabilità della citata disposizione del T.U.P.I. al personale con contratto di lavoro a tempo parziale con prestazione lavorativa non superiore al 50 per cento di quella a tempo pieno, la citata norma ha disposto, al comma 60, che *“al personale è fatto divieto di svolgere qualsiasi altra attività di lavoro subordinato o autonomo tranne che la legge o altra fonte normativa ne prevedano l'autorizzazione rilasciata dall'amministrazione di appartenenza e l'autorizzazione sia stata concessa. La richiesta di autorizzazione inoltrata dal dipendente si intende accolta ove entro trenta giorni dalla presentazione non venga adottato un motivato provvedimento di diniego”*.

Il successivo comma 61 ha previsto che *“la violazione del divieto di cui al comma 60, la mancata comunicazione [di successivo inizio o di variazione dell'attività lavorativa – n.d.r.] di cui al comma 58, nonché le comunicazioni risultate non veritiere anche a seguito di accertamenti ispettivi dell'amministrazione costituiscono giusta causa di recesso per i rapporti di lavoro disciplinati dai contratti collettivi nazionali di lavoro e costituiscono causa di decadenza dall'impiego per il restante personale, sempreché le prestazioni per le attività di lavoro subordinato o autonomo svolte al di fuori del rapporto di impiego con l'amministrazione di appartenenza non siano rese a titolo gratuito, presso associazioni di volontariato o cooperative a carattere socio-assistenziale senza scopo di lucro. Le procedure per l'accertamento delle cause di recesso o di decadenza devono svolgersi in contraddittorio fra le parti”*.

Il comma 62, infine, prevede che *“per effettuare verifiche a campione sui dipendenti delle pubbliche amministrazioni, finalizzate all'accertamento dell'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 56 a 65, le amministrazioni si avvalgono dei rispettivi servizi ispettivi, che, comunque, devono essere costituiti entro il termine perentorio di trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.*

Analoghe verifiche sono svolte dal Dipartimento della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con le amministrazioni interessate, dei predetti servizi ispettivi, nonché, d'intesa con il Ministero delle finanze anche ai fini dell'accertamento delle violazioni tributarie, della Guardia di finanza”.

Con nota n. 0085657 del 17 marzo 2022, l'Agenzia delle Entrate ha dettato le modalità per l'accertamento della disciplina in materia di incompatibilità e cumulo di impieghi.

In particolare, al punto 3 della citata nota, intitolato “*pianificazione ed esecuzione delle verifiche*” l’Agenzia delle Entrate ha previsto che “*le verifiche saranno strutturate [su un campione selezionato - n.d.r.] con un elevato utilizzo dei flussi informativi presenti in Anagrafe Tributaria*”.

Al riguardo, si osserva che, a mente dell’articolo 1 del d.P.R. 29 settembre 1973. N. 605, come sostituito dall’articolo 1 del d.P.R. 2 novembre 1976, n. 784 “*L’anagrafe tributaria raccoglie e ordina su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell’amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari.*

I dati e le notizie raccolti sono comunicati agli organi dipendenti dal Ministro per le finanze preposti agli accertamenti ed ai controlli relativi alla applicazione dei tributi ed, in particolare, ai fini della valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti consequenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento, all’ufficio distrettuale delle imposte nella cui circoscrizione il soggetto ha il domicilio fiscale.

Sulla base dei dati in suo possesso l’anagrafe tributaria provvede alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali?”.

A mente dell’articolo 2 del d.P.R. 29 settembre 1973. N. 605, come sostituito dall’articolo 1 del d.P.R. 2 novembre 1976, n. 784, “*sono iscritte all’anagrafe tributaria, secondo un sistema di codificazione stabilito con decreto del Ministro per le finanze, le persone fisiche, le persone giuridiche e le società, associazioni ed altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica, alle quali si riferiscono i dati e le notizie raccolti ai sensi dell’art. 1, o che abbiano richiesto l’attribuzione del numero di codice fiscale a norma dell’art. 3”.*

In sostanza, l’anagrafe tributaria raccoglie notizie e dati, che possano assumere rilevanza tributaria ai fini dell’accertamento dalla capacità contributiva dei soggetti iscritti; tali dati possono essere utilizzati per il contrasto alla evasione ed alla elusione fiscale e, comunque, per finalità di carattere tributario.

In ragione di quanto sopra, la scrivente organizzazione sindacale, con nota del 14 luglio 2022, aveva rappresentato alla Agenzia delle Entrate “*l’uso improprio*” dei dati rivenienti dalla Anagrafe Tributaria, sottolineando come tali dati non potessero essere utilizzati per finalità diverse e, segnatamente, per l’accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità in cui versassero i

dipendenti, siccome passibile di rivelare l'adesione dei dipendenti ad associazioni, organismi o enti.

Con nota n. 0370754 del 30 settembre 2022, l'Agenzia delle Entrate, riscontrando la richiesta ha affermato la legittimità dell'utilizzo della Anagrafe tributaria ai fini degli accertamenti di cui al citato articolo 1 della legge 662 del 1996 e, segnatamente, dell'accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità.

L'Agenzia delle Entrate ha affermato che tali verifiche non sarebbero finalizzate a contestare la partecipazione dei dipendenti ad associazioni, ma a verificare che i dipendenti rispettino il divieto di svolgere attività in violazione dell'obbligo di "esclusiva" e che, comunque, dalla Anagrafe tributaria in alcun modo potrebbe desumersi la affiliazione del dipendente ad una associazione, posto che nella detta "banca dati" sarebbero indicate esclusivamente le associazioni ed i legali rappresentanti, ma non sarebbero presenti elenchi di iscritti.

La scrivente organizzazione sindacale sottolinea che l'Anagrafe Tributaria raccoglie i dati relativi ai soggetti iscritti, ivi comprese le associazioni e le altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica, che abbiano chiesto l'attribuzione del codice fiscale.

Ai fini della loro registrazione le associazioni sono tenute a depositare l'atto costitutivo dal quale si evincono i soci fondatori.

Ne consegue che, contrariamente a quanto ritenuto dalla Agenzia delle Entrate, l'utilizzo della Anagrafe tributaria si palesa idoneo a disvelare la adesione dei dipendenti ad associazioni e sodalizi, ivi compresi quelli il cui ambito di attività sia del tutto privo di interferenze con i compiti del dipendente medesimo e con le funzioni dell'Agenzia.

In ogni caso l'art. 1, comma 62, L. 23 dicembre 1996, n. 662 prevede l'istituzione di servizi ispettivi presso le singole amministrazioni e l'effettuazione, tramite gli stessi ovvero mediante il Dipartimento della funzione pubblica che può avvalersi, d'intesa con il Ministero delle finanze, della Guardia di finanza, di "verifiche a campione sui dipendenti [...], finalizzate all'accertamento dell'osservanza delle disposizioni di cui ai commi da 56 a 65" della legge medesima.

A tale proposito si sottolinea, altresì, che a mente dell'articolo 30, comma 28 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, *“Nell'esercizio dei compiti attribuiti dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, il Corpo della guardia di finanza agisce avvalendosi dei poteri di polizia tributaria previsti dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e dal decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Nel corso delle verifiche previste dall'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, non è opponibile il segreto d'ufficio”*.

In sostanza, la legge rimette l'accertamento in ordine alla eventuale sussistenza di situazioni di *“incompatibilità”* dei pubblici dipendenti ai servizi ispettivi delle singole Amministrazioni, al Dipartimento per la Funzione Pubblica ed alla Guardia di Finanza, che agisce con i poteri della Polizia Tributaria.

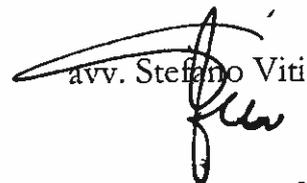
TANTO PREMesso

La scrivente O.S., ritiene che la previsione di un generalizzato obbligo di comunicazione della adesione ad associazioni organismi o enti, ancorché operanti in settori non interferenti con la *“mission”* dell'Agenzia integri una violazione del diritto alla riservatezza dei dipendenti pubblici, nella misura in cui si palesa idoneo a disvelare le convinzioni anche etiche degli stessi.

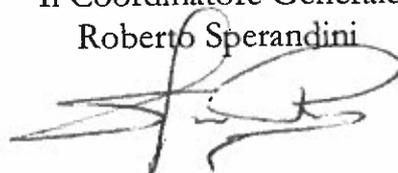
Parimenti l'utilizzo della anagrafe tributaria per l'accertamento di eventuali situazioni di incompatibilità, oltre che, per quanto detto, contrario alle legge, si palesa idoneo a disvelare le medesime convinzioni.

Si chiede pertanto a codesto garante di verificare se in tali condotte non sia ravvisabile una violazione del diritto alla riservatezza dei dipendenti.

Con osservanza


avv. Stefano Viti

per adesione e conferma
Coordinamento Nazionale FLP Ecofin - Agenzie Fiscali
Il Coordinatore Generale
Roberto Sperandini



Si allegano alla presente:

- 1) provvedimento del Direttore dell'Agenzia n. 83948 del 30 marzo 2021;
- 2) nota prot. 26084 del 5 luglio 2022;
- 3) nota dell'Agenzia delle Entrate n. 0085657 del 17 marzo 2022;
- 4) nota OO.SS. del 14 luglio 2022;
- 5) nota dell'Agenzia delle Entrate n. 0370754 del 30 settembre 2022

