

SERGIO ALAGNA

BANCHE DATI E NOTIZIE COMMERCIALI: SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA COMPATIBILITÀ DELLA TUTELA DELLA PERSONA E DELL'IMMAGINE DELL'IMPRESA COL DIRITTO ALLE INFORMAZIONI ECONOMICHE

SOMMARIO

1. Premesse. — 2. Primi rilievi sulle banche dati (personali) e sulla situazione normativa italiana a confronto con quella straniera. — 3. Referenti normativi sulle informazioni economiche. Banche dati, sistema economico e sistema dell'impresa. — 4. I rischi connessi alla circolazione dei dati economici e il tentativo di affermare l'esistenza di un diritto alla *privacy* economica. Critica. — 5. Precisazioni in tema di banche dati e di informazioni economiche: banche dati a supporto cartaceo ed elettronico, ad attività interna ed esterna. — 6. Eventuali conflitti tra interesse generale alla conoscenza dei dati economici e garanzia della persona e dell'immagine dell'impresa vengono tendenzialmente superati dalla veridicità delle notizie e dalle tutele procedimentali. Socialità delle informazioni economiche e controllo collettivo. — 7. Diritto alle informazioni economiche e suoi limiti. — 8. Parametri normativi per una disciplina della materia. — 8. Conclusioni. Una legge quadro per le banche dati.

1. PREMESSE.

Il crescente progresso informatico, la notevole diffusione di banche dati pubbliche e private, l'inarrestabile informatizzazione di ogni attività economica, hanno prodotto anche nel nostro Paese — analogamente a quanto si registra in tutto il mondo occidentale — un sensibile ampliamento del numero di elaboratori impiegati nella raccolta e nella diffusione di dati sulle persone fisiche e giuridiche e una proliferazione dei mezzi e delle tecniche di impiego di tali dati (più o meno aggregati e sintetizzati). Si parla ormai della informazione come di una *materia prima* e si afferma che « la raccolta, la elaborazione e la

* Relazione svolta al 4° Congresso Internazionale del Centro Elettronico di Documentazione della Corte di Cassazione sul tema « Informatica e regolamentazioni giuridiche » (Roma 16-21 maggio 1988). Il testo è stato arricchito con alcuni rilievi e approfondimenti,

nonché con l'indispensabile supporto bibliografico, pur limitato ad alcuni lavori maggiormente consultati. Le opere e i lavori generali in materia sono stati invece indicati alla fine del testo.

trasmissione dell'informazione diventano operazioni assimilabili alla estrazione, alla trasformazione e alla commercializzazione di una materia prima »¹; ed anzi si individua in questa materia una *risorsa chiave* dell'economia moderna².

In altri termini, la raccolta e la diffusione di notizie rappresenta un fenomeno emergente e un centro motore dell'intero sistema economico, non solo perché oltre un terzo delle forze lavoro appare impiegato direttamente nel settore, ma pure perché persino coloro i quali lavorano in altri campi impiegano gran parte del loro tempo nell'analisi e nella utilizzazione dei dati informativi³. Sicché « la rivoluzione dell'informazione ha reso esplicita l'importanza dei vari modi di ottenere, elaborare, disseminare e anche tentare di fermare la diffusione delle informazioni nell'economia, e ha anche mostrato come queste attività siano una parte essenziale della vita economica »⁴.

2. PRIMI RILIEVI SULLE BANCHE DATI (PERSONALI) E SULLA SITUAZIONE NORMATIVA ITALIANA A CONFRONTO CON QUELLA STRANIERA.

Di pari passo allo sviluppo del fenomeno economico sottostante, si è accresciuta in tutto il mondo occidentale l'esperienza giuridica in materia di banche dati (soprattutto personali). Il tradizionale *right to be let alone* di classica memoria si è via via arricchito a seguito di una serie di utili apporti (legislativi, dottrinali, giurisprudenziali) al contatto con le problematiche dei diritti della personalità, del diritto all'immagine, del diritto di accesso e di quello di rettifica, talvolta del diritto a essere informati della raccolta dei dati personali.

Si sono susseguite, in particolare, le normative statunitensi ed europee intese a disciplinare i diversi modi di attingere notizie personali e a porre una serie di limiti e di oneri a carico delle banche dati⁵. Si registra anzi una tendenza pressoché uniforme dei paesi più evoluti a regolamentare l'attività di questi operatori, attribuendo nel contem-

¹ R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati*, ora in *Informatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 206.

² R. PAGANO, *ibid.*, p. 207.

³ J.E. STIGLITZ, *L'informazione nelle economie decentralizzate*, in *Aspetti dell'economia dell'informazione*, a cura di B.S. YAMEY e G. TAMBURINI, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 83 s., il quale riporta una serie di dati risalenti addirittura agli inizi degli anni '60, dovuti a importanti studi di Machlup.

⁴ J.E. STIGLITZ, *ibid.*, p. 84. Osserva altresì l'A., che « non esiste un solo settore dell'economia che si possa identificare come settore dell'informazione ». Infatti, la ricerca di

informazioni dilaga nell'economia e incide diversamente sul comportamento economico.

⁵ R. PAGANO, *Tutela dei dati personali, evoluzione della legislazione europea e stato del dibattito in Italia*, ora in *Informatica e diritto*, cit., p. 13 ss., spec. p. 21 ss. (per alcune notizie essenziali sulla situazione statunitense), p. 24 ss. (per dati sulla normativa europea: v. in particolare nota n. 10 p. 24 s.) e p. 29 ss. E v. dello stesso A., *Banche dati e tutela della persona*, II ed., Camera dei deputati, 1983, *passim*. Cfr. inoltre E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritti di libertà*, in *Computers e responsabilità civile*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 21 ss.

po puntuali diritti (e relative garanzie giuridiche) ai soggetti inquisiti: ponendo perciò precisi obblighi per la raccolta, elaborazione e diffusione dei dati personali⁶.

Nel nostro Paese, com'è noto — nonostante la pronta adesione alla Convenzione del Consiglio d'Europa del 17 settembre 1980⁷ e la proficua attività svolta da una Commissione ministeriale che ha dato vita a un progetto articolato⁸, e nonostante la ormai datata presentazione di un disegno di legge governativo in cui quel progetto era stato recepito⁹, *l'interazione informatica diritto* ha segnato però il passo, e si è ridotta a una (pur apprezzabile) *esperienza culturale*, restando così lungi dall'assumere il ruolo di *esigenza realmente avvertita* a livello generale¹⁰.

Così, mentre altrove si parla già (e si opera in favore) di una disciplina giuridica di seconda e di terza generazione — guardandosi peraltro ad alcuni principi dell'ordinamento civilistico italiano per dar vita a più efficaci tutele dei cittadini dinanzi al dilagare delle banche dati¹¹ — la nostra attività normativa appare non solo in grave ritardo, ma quasi inesistente. Il nostro sistema giuridico conta infatti alcune norme sparse e occasionali, frammentarie e approssimate¹², che, lungi dal formare un sistema, lasciano sostanzialmente all'autoregolamento spontaneo un'attività così importante e con tante e così serie conseguenze per i cittadini.

⁶ Cfr. ancora l'attenta sintesi di R. PAGANO, *op. cit.*, p. 29 ss., sulle leggi di prima e seconda generazione susseguitesi nei diversi Stati europei.

⁷ Questa convenzione è divenuta operativa il 19 agosto 1985 dopo la ratifica della Repubblica Federale tedesca (seguita a quelle precedenti di Francia, Norvegia, Spagna e Svezia). La Convenzione è stata sottoscritta, oltre che dall'Italia (2 febbraio 1983), da Austria, Belgio, Danimarca, Grecia, Lussemburgo, Portogallo, Turchia, Regno Unito. Sulla stessa linea si è inserita anche la Direttiva OCSE del 23 settembre 1980. Punti di riferimento essenziali di queste iniziative sopranazionali — rifluite poi in normative interne e in progetti di legge — si ritrovano in una serie di principi essenziali: obbligo di dichiarare le finalità della raccolta dei dati; obbligo di limitare l'uso delle notizie per lo scopo originario della raccolta; obbligo di protezione dei dati da rischi; obbligo di consentire ai soggetti inquisiti una partecipazione individuale, ossia di accedere ai propri dati personali, di saggiarne la veridicità, di ottenere eventualmente la rettifica. V. ancora R. PAGANO, *op. cit.*, p. 30.

⁸ Il richiamo è alla relazione e allo « schema » presentati alla fine del 1982 dalla Commissione Mirabelli (nominata dal Ministro di grazia e Giustizia il 5 luglio

1980), veri punti di partenza per l'accesso dibattito che ha interessato per lunghi anni studiosi e operatori.

⁹ Disegno di legge governativo 4 maggio 1984 (atto n. 1657) — è trascorso un anno e mezzo dalla presentazione delle proposte della Commissione Mirabelli! —. Il disegno di legge in parola non risultava aver ancora iniziato il suo iter parlamentare alla data dell'ottobre 1985. Esso si è perduto nei meandri della burocrazia parlamentare, mentre se ne continua a discutere come di un modello ancora apprezzabile.

¹⁰ R. PAGANO, *op. cit.*, p. 44.

¹¹ Osserva F.D. BUSNELLI, *Introduzione*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., p. 12 che « norme come quelle (...) degli artt. 1229, 2236, 2931, 2050 e 2059 cod. civ., tutte norme peculiari del nostro ordinamento, possono, se accortamente utilizzate e ricondotte a sistema, consentire soluzioni abbastanza soddisfacenti ». Non è dunque casuale che talvolta tali norme vengano citate a modello da studiosi stranieri (l'A. richiama al riguardo, in nota 4, KÖTZ, *Gefährdungshaftung*, in *Gutachten und Vorschläge zur Überarbeitung des Schuldrechts*, II, Köln, 1981, p. 1791).

¹² I richiami obbligati sono all'art. 8 dello Statuto dei lavoratori, all'art. 17 della legge 11 luglio 1978, n. 382, alla legge 1° aprile 1981, n. 121.

Restano, in definitiva, irrisolti i numerosi conflitti di interessi; e non è dato individuare con sicurezza la gerarchia dei valori in gioco, né tanto meno la preminenza di alcuni interessi su altri. In questo vuoto legislativo appaiono quindi ancor più apprezzabili le ricerche condotte dalla dottrina più sensibile al fine di tentare una applicazione in materia di principi e regole generali desumibili dall'ordinamento costituzionale e dalla normativa civilistica.

Si è osservato ad esempio che « il nostro codice civile vigente contiene un serbatoio di norme originali (nel senso che non le prevedeva il codice civile del 1865, né le prevedeva il *Code Napoleon*), di cui la dottrina italiana non sempre apprezza appieno la potenzialità operativa »¹³. Sicché, utilizzando tali norme, sarebbe forse possibile fornire una serie di risposte alle istanze emergenti, pur in assenza di una opportuna serie di referenti normativi.

Certo, è mancato ancora — e peraltro non sembra nemmeno prossimo — quel (necessario) salto di qualità consistente nell'avvio di una attività legislativa organica nella materia che interessa; ed anzi segnano il passo le iniziative già datate (e inesorabilmente invecchiate prima di giungere al loro naturale esito), e si aggiungono critiche a critiche, reticenze a reticenze, riserve a riserve allorché si riapre la discussione in argomento¹⁴.

3. REFERENTI NORMATIVI SULLE INFORMAZIONI ECONOMICHE, BANCHE DATI, SISTEMA ECONOMICO E SISTEMA DELL'IMPRESA.

A prima vista potrebbe apparire meno grave la situazione relativa al settore delle notizie economiche, al cui riguardo esistono nel nostro ordinamento giuridico alcune fonti normative per lo più orientate a disciplinare gli obblighi di riservatezza di amministratori e dipendenti, ovvero di quanti (per motivi di lavoro o di ufficio) siano venuti a conoscenza di dati aziendali riservati.

Ci si riferisce, com'è evidente, alle disposizioni legislative in cui sono sanciti i reati di divulgazione di notizie false e tendenziose al fine di cagionare un aumento o una diminuzione del prezzo di merci e valori (art. 501 cod. pen.); di indebito uso, a proprio od altrui profitto, di notizie riservate, da parte di amministratori e dipendenti di società di revisione contabile (art. 15, comma 1, d.P.R. 31 marzo 1975, n. 136), ovvero di divulgazione di notizie riservate ottenute nello svolgimento dell'attività revisionale (art. 15, comma 2, stessa legge); di false comunicazioni sociali (art. 2621, n. 1, cod. civ.); di divulgazione di notizie riservate (art. 2622 cod. civ.); di manovre fraudolente sui

¹³ F.D. BUSNELLI, *op. loc. citt.*

¹⁴ Si vedano ad esempio le critiche mosse dalla Commissione di studio costituita

da Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, ABI, ANIA, FIEG, Assonime, di cui dà notizia R. PAGANO, *op. cit.*, p. 50 ss.

titoli delle società (art. 2628 cod. civ.). A queste disposizioni possono poi aggiungersi, naturalmente, quelle relative ai vari casi di segreto professionale e di ufficio.

Attribuire eccessiva importanza a questa normativa potrebbe dare tuttavia una immagine non corretta della fenomenologia in esame; e in particolare potrebbe indurre l'osservatore superficiale in errore, lasciandogli intendere che il nostro ordinamento sia orientato a garantire (prima e anzitutto) la riservatezza dei dati economici attinenti alle imprese e alle loro vicende sociali. In realtà, questa conclusione potrebbe suonare affrettata e frutto di un non corretto approccio metodologico al tema. Infatti, per giungere a esiti diversi basterà tenere conto del dibattito in corso sui diritti di informazione dei soci e delle minoranze nell'ambito societario e sulla non meno importante discussione circa la trasparenza nell'impresa e nel mercato.

Anche in questa più ampia prospettiva il fenomeno appare però troppo circoscritto per risultare rispondente alla sua effettiva realtà. Ciò perché, in effetti, allorché si parla di (raccolta, elaborazione e circolazione delle) notizie economiche si intende qualcosa di più e di maggiormente complesso dei semplici dati aziendali noti ad amministratori, dipendenti, sindaci, revisori, professionisti, ecc.; né si ha riguardo esclusivamente (o prevalentemente) alle informazioni necessarie per la vita dell'impresa e per una sua corretta gestione (tali da consentire che vi partecipino pure i soci di minoranza e tutte le componenti del capitale); e non si vuole nemmeno impostare in modo originale il pur delicato problema della odierna emergente separazione tra soci e *management*.

Ciò che rileva maggiormente è piuttosto la complessa attività-intesa essa stessa come attività d'impresa, ovvero come supporto allo svolgimento di varie iniziative imprenditoriali — che si concreta nelle diverse fasi della raccolta, dell'analisi (con eventuali accorpamenti mediante sistemi informatici) e della (possibile, successiva) circolazione di dati economici (non coperti da vincoli e obblighi di segreto) su soggetti (individuali e collettivi), sugli assetti del capitale e sulle conformazioni societarie, sulle vicende delle imprese, sulla loro posizione nel mercato, sui capitali disponibili, sui crediti attinti e disponibili, sui finanziamenti ordinari e speciali, sui programmi e sulle prospettive di sviluppo e di investimento, sugli utili previsti, ecc.: dati, questi, dai quali è possibile dedurre per così dire l'*immagine* del soggetto o dell'impresa, come del resto (dopo i necessari accorpamenti di dati di base) un quadro dei vari settori e dell'intero mercato.

Tutto ciò, com'è noto, è di massima importanza sia al fine di orientare le singole scelte economiche di ciascun imprenditore, sia per determinare gli indirizzi operativi e gli investimenti di individui e di gruppi, sia perfino allo scopo di promuovere idonei piani di sviluppo generali e la politica economica statale. Per rendersene conto basti porre mente a quanto è accaduto nel nostro Paese qualche anno addietro, quando, proprio in base a una serie di rilevazioni su determinati settori economici, si è avviata la politica di riconversione e ri-

strutturazione che ha consentito di recuperare i ritardi accumulati e di riacquistare competitività (nel mercato interno e in quello internazionale) a diverse aziende e gruppi che altrimenti avrebbero corso il rischio di ridurre la propria presenza strategica.

Insomma, parlare genericamente di informazioni economiche significa avere riguardo al fenomeno macroeconomico, non già ai microfenomeni di cui si interessa la nostra normativa sparsa nell'ordinamento giuridico vigente. Certo, è vero, come affermava l'indimenticato Maestro, Salvatore Pugliatti, che la quantità è destinata a divenire qualità, e perciò che dall'analisi (e dal successivo accorpamento) di numerose fattispecie specifiche deve inevitabilmente pervenirsi al fenomeno generale; ma è pur vero che non si avrebbe una corretta e idonea percezione del problema di nostro interesse se non operando un salto di qualità che consenta di passare dall'esame delle questioni relative ai dati sulla impresa (sulla singola impresa) all'esame delle problematiche delle imprese (ossia del complesso di soggetti economici, pur nella consapevolezza che il risultato è dato dalla somma di singole unità).

Solo così potrà tentarsi di isolare alcuni parametri oggettivi di liceità e di legittimità dell'attività informativa avente ad oggetto i dati economici. Da quanto si è andato dicendo sin qui emerge infatti chiaramente l'opportunità di superare la prospettiva (settoriale e limitata) che vorrebbe concentrare l'attenzione esclusivamente (o prevalentemente) sul profilo del possibile danno derivante dalla eventuale divulgazione di notizie false o segrete; una prospettiva ancora legata alla vecchia *logica proprietaria*¹⁵, in vista di una diversa e più costruttiva *logica imprenditoriale*.

In questa diversa direzione verranno, naturalmente, in evidenza gli interessi (pubblici e privati) connessi alla circolazione delle notizie economiche, pur non restando pretermessi diritti e aspettative dei privati e degli imprenditori al rispetto della persona e dell'immagine aziendale: anche se i contemperamenti delle diverse posizioni e delle diverse istanze richiedono notevoli sforzi di fantasia e sofisticate tecniche interpretative, stante l'odierno vuoto normativo che — come si avrà modo di sottolineare nel prosieguo — andrebbe ormai colmato con una iniziativa legislativa adeguata e pronta.

In tale attesa, appare indubitabile la libertà di raccogliere, detenere, utilizzare dati economici, almeno sintantoché non si urti contro precisi divieti di legge. Ed anzi, molto spesso nel silenzio normativo sono nati usi e consuetudini che hanno per così dire liberalizzato il mercato delle informazioni, mettendo al riparo gli operatori da rischi commerciali: basti pensare a quanto accaduto nel settore bancario, là dove si parla di un uso costante allo scambio di informazioni tra

¹⁵ E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritto di libertà*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., p. 22 ss.

imprenditori del settore, e non si individuano remore a fornire i dati disponibili alla clientela¹⁶.

4. I RISCHI CONNESSI ALLA CIRCOLAZIONE DEI DATI ECONOMICI E IL TENTATIVO DI AFFERMARE L'ESISTENZA DI UN DIRITTO ALLA PRIVACY ECONOMICA. CRITICA.

Quanto precede non vuole costituire una sorta di premessa necessaria per affermare la (assoluta e indifferenziata) libertà delle informazioni economiche, e perciò la legittimità di ogni attività di ricerca, elaborazione ed uso dei dati comunque attingibili nel mercato. Significa piuttosto che il fenomeno va analizzato nei suoi presupposti di fatto, nel suo diverso modo di articolarsi in concreto, nei suoi effetti su piano sostanziale e su piano giuridico, per giungere a conclusioni serene e affidabili. Sarà bene, allora, prendere atto anzitutto di circostanza ormai incontrovertibile, che cioè nel mondo contemporaneo l'informazione costituisce una nuova forma di potere¹⁷, anche economico.

Informazione ed economia divengono un binomio quasi inscindibile; ed anzitutto l'apparato produttivo e commerciale ruota attorno alle notizie (più o meno riservate) in possesso di uno o più detentori privilegiati. Il supporto informativo rappresenta insomma una condizione essenziale per lo svolgimento di una qualsiasi attività economica. Si moltiplicano pertanto gli archivi cartacei ed elettronici di singoli, gruppi e collettività (con conseguente costante aumento degli addetti al settore), e proliferano sempre più le banche dati.

Queste ultime, in fase di costante crescita soprattutto negli Stati Uniti — là dove è pressoché impensabile frapporre ostacoli (se non in vista della necessità di controllare la veridicità dei dati raccolti) alla circolazione delle notizie economiche (ma con alcune ben individuate eccezioni, ad esempio in materia di *insider trading*) —, mostrano ormai una spiccata tendenza alla specializzazione¹⁸. È proprio in que-

¹⁶ Cfr. in argomento, anche per una sintesi del dibattito, S. ALAGNA, *Le informazioni sulla clientela tra dovere di riservatezza e interesse alla conoscenza delle notizie economiche*, in *Funzione bancaria rischio e responsabilità della banca*, Milano, Giuffrè, 1981, p. 307 ss., 310 ss.

¹⁷ È quanto si è opportunamente sostenuto già a proposito delle informazioni sulla persona: cfr. S. RODOTÀ, *La « privacy » tra individuo e collettività*, in *Pol. dir.*, 1974, p. 545; e v. anche R. PAGANO, *Telematica e democrazia diretta*, ora in *Informatica e diritto*,

cit., p. 1 ss., là dove si ipotizza un esercizio di democrazia diretta mediante l'uso del computer, a conferma dell'idea di fondo che la telematica è ormai un vero e proprio potere.

¹⁸ R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati*, ora in *Informatica e diritto*, cit., p. 206 ss., il quale, oltre a rammentare l'espansione in America di queste banche dati specializzate (ad esempio in informazioni sul credito, *TRW Credit Data*, e in informazioni sulle vicende finanziarie delle aziende, *TRW Business Credit Services*), rammenta alcune fasi di quella che qualcuno

sta nuova dimensione i dati statistici assicurano la possibilità di ulteriori incrementi e sviluppi¹⁹. D'altronde, pure per ciò che attiene ai paesi europei « le prospettive migliori per le banche dati sembrano manifestarsi nel settore dell'informazione finanziaria e di borsa »²⁰. Ed è noto come anche in Italia abbiano iniziato ad operare numerose iniziative legate ai dati di borsa, talvolta con servizi in abbonamento, talvolta con attività meramente interna ad uso di agenti di cambio, di fondi e di finanziarie, di banche, di singoli operatori professionali; mentre si moltiplicano gli organi di stampa specializzati che hanno concentrato la loro attenzione editoriale sulle notizie economiche; ed operano già alcuni soggetti in grado di fornire dati specialistici in materia creditizia a supporto dell'attività fiduciaria di banche e società finanziarie.

Negli ambienti socialmente ed economicamente più maturi ci si è già resi conto dei rischi connessi alla circolazione di notizie infedeli o errate, e si è tentato di porvi riparo predisponendo apposite tutele per il soggetto inquisito: si pensi al *Fair Credit Reporting Act* americano del 1970 che disciplina i diritti di accesso e di rettifica²¹. In Italia, com'è noto, non esistono invece referenti normativi, e il mercato dell'informazione è dominato da forme spontanee di autoregolamento rimesso agli operatori; anche se, soprattutto in certi ambienti, aleggia ancora in materia *lo spettro* della riservatezza e si parla talvolta di una sorta di *privacy economica*, e non mancano preoccupazioni riguardo al diritto alla immagine delle imprese commerciali.

Pur senza anticipare conclusioni alle quali potrà pervenirsi solo alla fine di questa indagine, sembra opportuno precisare sin da ora che in realtà — fatti salvi i principi di fondo circa la necessità di garantire il rispetto dei diritti fondamentali della persona (fisica e giuridica) e di tutelare (con vincoli e obblighi di correttezza a carico degli operatori del settore informativo e informatico) le aspettative dei soggetti inquisiti e dei fruitori del prodotto informativo a notizie vere e affidabili — sarebbe un non senso trasporre pedissequamente in materia la problematica della *privacy*, senza distinguere perciò le notevoli differenze tra attività informativa attinente ai dati personali e attività informativa attinente ai dati economici.

ha definito come la « guerra dei dati » e della graduale espansione commerciale delle banche dati americane nel mercato europeo.

In particolare si osserva che « la redditività delle banche dati americane proviene sia dalla vendita di dati grezzi sia dalla fornitura di servizi sempre più ampi che permettono di sfruttare questi dati mediante trattamenti statistici, simulazioni, modellizzazioni, pare-ri e studi. Inoltre tutti i supporti dell'infor-

mazione, visualizzazione sullo schermo, supporto cartaceo, microfilm, nastri magnetici ecc. sono proposti in parallelo, in funzione dei bisogni espressi dal cliente o dal suo potere di acquisto » (*ivi*, p. 209).

¹⁹ R. PAGANO, *op. ult. cit.*, p. 216.

²⁰ R. PAGANO, *op. ult. cit.*, p. 217.

²¹ R. PAGANO, *op. ult. cit.*, p. 207; e v. *Id.*, *Banche dati e tutela della persona*, cit., *passim*.

Occorre invece sottolineare la profonda diversità degli interessi in gioco e dei valori in discussione. Ove non dovesse distinguersi tra le due attività e tra gli oggetti tipici di tali attività, nonché tra gli obiettivi perseguiti, non solo si creerebbe una notevole confusione su piano assiologico — con la conseguente impossibilità di combinare e graduare i vari interessi coinvolti a seconda dei valori da privilegiare —, ma si finirebbe con l'accreditare l'accusa già formulata nei confronti degli europei da parte dei loro concorrenti statunitensi. Questi ultimi affermano infatti che in Europa si ricorre allo *schermo* della *privacy* e alla *difesa* delle leggi nazionali sul *copyright* per ostacolare (indebitamente) l'espansione commerciale delle banche dati americane²².

A parte questi profili commerciali, appare opportuno ribadire su piano generale, con un'attenta dottrina civilistica²³, che la materia, allorché si guardi al fenomeno delle notizie economiche, va sgombrata (quasi del tutto) dalle incidenze e dalle suggestioni nascenti dalla vecchia (pur se per certi profili sempre nuova ed attuale) problematica della *privacy* nel suo significato primigenio di *right to be let alone*. In tema di informazioni commerciali vale piuttosto la regola (sebbene non priva di limiti ed eccezioni) della tendenziale libertà²⁴; e ciò comporta il passaggio dalla *logica del segreto* alla *logica del controllo*²⁵, e perciò un diverso e più costruttivo approccio metodologico al problema: in vista degli interessi da tutelare e dei valori generali coinvolti nel discorso circa presupposti ed effetti dell'attività informativa.

5. PRECISAZIONI IN TEMA DI BANCHE DATI E DI INFORMAZIONI ECONOMICHE: BANCHE DATI A SUPPORTO CARTACEO ED ELETTRONICO, AD ATTIVITÀ INTERNA ED ESTERNA.

Procedendo con ordine, conviene a questo punto tentare di chiarire cosa intende dirsi quando si parla di passaggio dalla logica del segreto a quella del controllo.

Per sciogliere questo interrogativo appare preliminare una precisazione di massima sul medesimo oggetto della materia di indagine.

²² Il dato è riferito da R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici*, cit., p. 209 (e cfr. anche la nota n. 13).

²³ E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritti di libertà*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., p. 17 ss.

²⁴ Lo affermava già S. RODOTÀ, *op. cit.*,

p. 545 ss. E v., pur se in una prospettiva settoriale, S. ALAGNA, *op. loc. cit.*

²⁵ E. ROPPO, *op. cit.*, p. 22, il quale suggerisce che questa formula potrebbe sinteticamente indicare il nuovo orientamento che, si auspica, dovrebbe indirizzare pure l'attività legislativa in materia.

Dovrà quindi sottolinearsi che occorre distinguere tra i diversi tipi di informazioni (economiche) disponibili e attingibili sul mercato per concentrarsi esclusivamente su quelle divenute oggetto di raccolta, analisi, eventualmente accorpamento, aggregazione o disaggregazione, perfino commercio da parte di banche dati.

In altri termini resta fuori dal nostro campo di interesse il novero di notizie in possesso di individui e che circolano in modo asistematico, affidate al « sentito dire » e a impressioni più o meno fondate. Per questo tipo di notizie possono tutt'al più rilevare i profili del danno ove la loro diffusione abbia provocato nocumento (a causa di errori o infedeltà) a soggetti giuridici (individuali o collettivi): profili regolati dalla legge generale in materia di risarcimento per danno ingiusto. Resta inoltre escluso tutto il settore altrimenti disciplinato dalla normativa vigente, come ad esempio l'accennata materia delle informazioni societarie in possesso di amministratori e dipendenti, di revisori, di professionisti, con varie implicazioni col segreto d'ufficio e professionale.

Il discorso si accentra quindi, come si diceva, sulle notizie economiche in possesso di banche dati, ottenute direttamente ovvero mediante intermediari, elaborate dalle medesime banche ovvero col supporto di altri soggetti, diffuse a seguito di contratti di servizi o di fornitura oppure al di fuori di un rapporto negoziale. Non importa invece distinguere a seconda che per banca dati si intenda, facendo richiamo alla sua nozione primigenia, « una biblioteca o un archivio tradizionale (in quanto formato da un complesso di documenti e da un sistema di classificazione che ne consenta il reperimento) »²⁶, ovvero (richiamando il nuovo senso attribuito al sintagma) una serie di « sistemi automatici di raccolta, conservazione, elaborazione e ricerca di dati di qualsiasi natura »²⁷. Infatti — a prescindere dal rilievo generale, valido in tutti i settori della realtà giuridica, circa la pericolosità delle definizioni²⁸ — sembra opportuno accostarsi alla materia di indagine con un *approccio programmatico*²⁹; e in questa chiave appare evidente che l'oggetto dell'attività non muta se la raccolta, la conservazione, l'elaborazione e la diffusione abbiano come punto di riferimento una *biblioteca tradizionale* o un *sistema informatico*. Né, del resto, sembra potersi e doversi discriminare nell'ambito dell'attività distinguendo tra banche dati private e pubbliche. Restano infat-

²⁶ R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati*, cit., p. 201.

²⁷ R. PAGANO, *op. loc. ult. cit.* A questo A. rinviamo pure per un tentativo di ordinare le diverse definizioni ponendo l'accento, di volta in volta, sui dati raccolti, sulla pluralità degli archivi, sulla quantità di notizie conservate (p. 202 ss.).

²⁸ S. PUGLIATTI, *La definizione della proprietà*, in *La proprietà e le proprietà*, Milano, Giuffrè, 1954, p. 124, il quale richiama il noto brocardo latino *omnis definitio in jure periculosa*. E v. in argomento anche R. PAGANO, *op. cit.*, p. 204.

²⁹ R. PAGANO, *op. loc. ult. cit.*

ti, in ogni caso, sostanzialmente identici presupposti, metodi e finalità perseguite, oltre, naturalmente, all'oggetto dell'attività.

Sembra invece opportuno pervenire a considerazioni distinte per le notizie detenute da banche dati con attività per così dire interna — ossia da quelle organizzazioni che raccolgono notizie esclusivamente per uso proprio (al fine, ad esempio, di operare scelte razionali e meditate negli investimenti e nei programmi aziendali) — e da banche dati con attività esterna, le quali cioè intendano farne oggetto di vera e propria attività commerciale o comunque di successiva diffusione. Nel primo caso — eccettuate le ipotesi di *insider trading* e di violazione dei segreti sanciti dalla legge, ovvero di lesione del diritto alla immagine commerciale³⁰ — non sembrerebbe potersi parlare di seri limiti alla ricerca di dati attinti e conservati a fini esclusivamente interni, almeno sinché tali dati non finiscano in qualche modo col rilevare all'esterno e si rivelino eventualmente produttivi di danni a causa della loro erroneità o falsità assoluta.

Di ipotesi del genere è ricca la bibliografia specialistica in materia di responsabilità della banca per false informazioni, sulla scorta di numerose pronunce giurisprudenziali³¹, là dove non si è dubitato per un verso della libertà degli intermediari creditizi di scambiare notizie riservate all'interno del settore commerciale (e di fornirle ai propri clienti e corrispondenti, secondo usi ormai consolidati), e per altro verso dell'obbligo di risarcire eventuali danni provocati dalla inesattezza di tali notizie: anche se non è sempre facile dimostrare la effettiva diffusione dei dati economici e il rapporto di conseguenzialità tra essi e l'evento lesivo seguitone.

Insomma, in caso di informazioni economiche, il loro naturale sbocco vero il mercato giustifica da un lato una certa qual libertà di diffusione, ma impone nel contempo una oggettiva esigenza di controllo (quanto meno sulla loro veridicità), e vale sicuramente a motivare adeguatamente la pressante richiesta formulata da più parti di riconoscere ai soggetti censiti e inquisiti una serie di diritti (accesso, rettifica, talvolta oblio): secondo quanto insegnano, del resto, le esperienze straniere e secondo quanto previsto nelle Convenzioni e Direttive europee³².

³⁰ Cfr. i richiami operati indietro al riguardo.

³¹ Cfr. per tutti, S. MAZZARELLA, *La responsabilità civile del banchiere per false informazioni*, in *Funzione bancaria rischio e responsabilità della banca*, cit., p. 161 ss., ed ivi altra bibliografia e una serie di interessanti richiami giurisprudenziali.

³² Ci si riferisce, ancora una volta, alla Convenzione del Consiglio d'Europa e alla Di-

rettiva OCSE citt. indietro, § 2. Nello stesso senso si sono sviluppate le normative nazionali perfino riguardo alla tutela della *privacy* in materia di dati personali: v. ad esempio la legge statunitense (*Privacy Act*) del 1974, quella tedesca del 1977, quella francese del 1978, nonché le diverse Direttive OCSE successive a quella cit., fino all'ultima del marzo 1982. In argomento cfr. E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritti di libertà*, cit., p. 23 s.

6. EVENTUALI CONFLITTI TRA INTERESSE GENERALE ALLA CONOSCENZA DEI DATI ECONOMICI E GARANZIA DELLA PERSONA E DELL'IMMAGINE DELL'IMPRESA VENGONO TENDENZIALMENTE SUPERATI DALLA VERIDICITÀ DELLE NOTIZIE E DALLE TUTELE PROCEDIMENTALI. SOCIALITÀ DELLE INFORMAZIONI ECONOMICHE E CONTROLLO COLLETTIVO.

Già su piano generale si è esattamente rilevato che il problema più attuale (e forse più pressante) non è quello di tentare la paralisi delle attività di ricerca, conservazione, diffusione delle notizie, bensì quello di affermare l'esistenza (individuandone i modi di tutela) di un diritto alla identità personale. Ciò significa rinnegare il concetto astratto (e in certa misura elitario) di riservatezza, privilegiando una dimensione più reale dell'« essere se stessi per cui non importa tanto che le informazioni circolino, vengano divulgate, ma piuttosto che esse siano vere »³³. Si concilierebbe così, peraltro, l'eventuale *conflitto* tra interesse generale alla conoscenza e tutela della persona: infatti, « da parte della collettività, come da parte del singolo interessato, c'è una richiesta di verità, di certezza »³⁴.

Il discorso sembra attagliarsi perfettamente alle banche dati che raccolgono dati economici, là dove appare forse con maggiore chiarezza il crescente bisogno collettivo di conoscere una mole di dati (aggregati e disaggregati) per il corretto esercizio dell'impresa, per una disciplina oggettiva del mercato, per l'armonico sviluppo dei diversi settori produttivi e commerciali, per la formulazione di piani e programmi privati e pubblici. Ed anzi le più moderne tecniche di trattamento delle notizie economiche rappresentano mezzi insostituibili di efficienza amministrativa e imprenditoriale³⁵.

Dinanzi a questa nuova e incontrovertibile realtà sarebbe inutile e forse anacronistica ogni tutela della riservatezza di tipo proprietario; ed occorre invece ricercare garanzie (più efficaci e adeguate) di tipo procedimentale. Non sarà comunque necessario fare ricorso a tecniche e metodi inusuali, essendo sufficiente procedere a una meditata e prudente trasposizione dei sistemi di controllo già in gran parte collaudati a proposito della raccolta e dell'uso dei dati personali.

³³ M. DOGLIOTTI, *Banche dati e protezione della persona*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., p. 35.

³⁴ M. DOGLIOTTI, *op. loc. cit.* L'A. ri-

tiene che a garanzia dei diritti della persona sia utilizzabile pure lo strumento generale dell'art. 700 cod. proc. civ. (*ivi*, p. 40).

In altri termini, non si renderà necessario (né si rivelerà opportuno) « precludere alla generalità dei soggetti la raccolta e l'uso delle informazioni », ma si dovrà tentare « (ed è operazione giuridicamente più complessa) di canalizzare le inevitabili attività di raccolta e di uso delle informazioni sulla base di modalità, procedure, garanzie, controlli i quali offrano la ragionevole certezza che di queste informazioni non si faranno usi impropri »³⁶.

Questo procedimento può essere molto utile se riferito ai dati economici, al cui riguardo si è già parlato di una sorta di *socialità*³⁷: come dimostra il fatto che la conoscenza di tali dati costituisce la premessa per una serie di scelte pubbliche compiute dalle autorità politiche e che la medesima conoscenza rappresenta in sé un metodo di controllo di queste scelte. Sicché la asserita socialità delle informazioni economiche sarebbe rilevabile sia su piano assiologico, considerando cioè gli interessi e i valori in gioco³⁸, sia su un piano diverso, ossia considerando la necessità di partecipe e consapevole controllo collettivo sulle decisioni pubbliche.

Quanto a quest'ultimo profilo, è stato addirittura osservato che « continuare ad escludere forme generalizzate di accesso a tali informazioni significa non soltanto lasciare nelle mani di gruppi privilegiati il potere di prendere quelle decisioni, ma soprattutto precludere a chi non sia nel *cerchio magico* del vero potere di governo la possibilità di criticare tempestivamente le scelte governative e di proporre alternative corrispondenti alla realtà dei fatti. La liberalizzazione

³⁵ In questo senso cfr. già S. RODOTÀ, *La « privacy » tra individuo e collettività*, cit., p. 546, il quale osservava peraltro che « non è pensabile un'azione che spezzi questo trend comune a tutte le organizzazioni sociali »; sicché « è necessario prendere atto realisticamente di tale situazione, analizzando le trasformazioni da essa causate nella distribuzione e nell'uso del potere nelle strutture pubbliche e private ».

³⁶ E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritti di libertà*, cit., p. 23.

³⁷ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 554, il quale ritiene che al fine di « impedire che, in presenza di innovazioni tecnologiche tanto profonde, le modifiche del potere si producano in una direzione, a favore di gruppi sempre più ristretti e di strutture chiuse e centralizzate » sia necessario, pure in presenza di dati aggregati e di informazioni anonime (come quelle di tipo economico), « consentire una espansione delle possibilità di intervento e di partecipazione dei singoli e dei gruppi ».

³⁸ M. DOGLIOTTI, *Banche dati e protezione della persona*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., p. 39 ss., osserva ad esempio che occorre guardare agli scopi per decidere se ed in quale misura sia consentita la circolazione delle notizie raccolte dalle banche dati. Va

considerato pure « l'ampio spazio degli aspetti patrimoniali che potrebbero anche avere una rilevanza sociale importante ». Così ad esempio « quando un soggetto — ed è il tipico caso dell'informazione commerciale — chiede notizie di solvibilità di un altro soggetto è certo che vi è un interesse personale, ma tale interesse potrebbero nutrire anche altri individui (operatori del settore, dipendenti, ecc.) », coinvolgendo e in certa misura accomunando i fini privati con quelli pubblici, rendendo quindi accettabile e plausibile la prevalente tutela dell'interesse alla conoscenza rispetto all'eventuale concorrente interesse alla riservatezza.

In base ad argomenti in gran parte analoghi avevo sostenuto nella mia *op. cit.* indietro alla nota 16, la legittimità delle informazioni economiche raccolte (e poi diffuse) dalle banche, contestando in gran parte l'assunta (ma in realtà non efficacemente documentata) ampia portata del segreto bancario nel nostro ordinamento positivo. E v. anche l'altro mio lavoro, *Il segreto bancario in una dimensione assiologica: limiti e deroghe all'istituto nella prospettiva di una riforma del sistema bancario*, in *Vita notarile*, 1979, p. 475 ss. Cfr. inoltre, da ultimo, R. VIGO, *Libertà e divieti nella circolazione delle notizie bancarie*, Milano, Giuffrè, 1983, *passim*.

dell'accesso all'informazione economica la sua socializzazione, è indispensabile per porre su un piano di parità tutti coloro i quali sono interessati a concorrere, attraverso la libera discussione, alla determinazione della politica del proprio paese »³⁹.

Un esempio varrà a chiarire quanto intende dirsi. È ancora vivo il ricordo del recente dibattito — forse eccessivamente animato da punte polemiche di carattere politico — sulla prosecuzione o meno dei lavori per la messa in opera della centrale nucleare di Montalto di Castro. Uno dei più importanti argomenti all'esame delle forze politiche e dell'opinione pubblica è stato indubbiamente quello della convenienza economica dell'impianto. L'iniziale scelta (politica) di destinare ulteriori investimenti per il completamento dell'opera venne infatti a suo tempo determinata in base alla verifica di una serie di dati economici forniti da una apposita commissione. Sennonché, il controllo pubblico di tali dati, e il loro arricchimento con altre notizie (ad esempio costi presunti delle forniture di combustibile alternativo, costi per impianti di sicurezza, ecc.) hanno rimesso in discussione la decisione politica (dopo aver determinato addirittura una crisi di governo).

Non importa certo in questa sede entrare nel merito della complessa tematica. Interessava e interessa solo evidenziare come la conoscenza dei necessari dati economici incide indubbiamente sulle scelte generali, e consente altresì un controllo pubblico su tali scelte, portando a una gestione democratica del potere connesso alla detenzione delle notizie economiche. Se ne ha ulteriore conferma considerando altresì la notevole incidenza delle informazioni economiche in fase di stesura di intese, accordi, negoziati (basti pensare ai contratti collettivi di lavoro), e perfino in sede programmatica generale: come accade allorché si apre il dibattito tra forze politiche e/o imprenditoriali e sindacali proprio a seguito di diverse valutazioni dei dati economici.

7. DIRITTO ALLE INFORMAZIONI ECONOMICHE E SUOI LIMITI.

Non meno incisiva appare poi l'importanza delle informazioni economiche nei rapporti interprivati, quando si tratti di decidere in merito a determinate trattative commerciali, a contratti bancari, a negozi di finanziamento, a operazioni di borsa, talvolta anche a vertenze personali (a contenuto patrimoniale) in ambito familiare⁴⁰.

³⁹ S. RODORÀ, *op. cit.*, p. 554 s.

⁴⁰ È noto ad esempio che in determinate ipotesi una illuminata giurisprudenza ha ritenuto che, su ordine del giudice, l'obbligo di riservatezza della banca sulla consistenza dei conti personali debba cedere rispetto all'inte-

resse prevalente del coniuge separando ai fini della corretta determinazione dell'assegno: in argomento cfr. S. ALAGNA, *op. ult. cit.*, p. 481. E v. ora, per una analitica sintesi degli obblighi della banca di rilasciare informazioni, R. VIGO, *op. cit.*, pp. 45-107.

D'altronde, pure in presenza di notizie economiche riferite a singoli e a imprese non è difficile argomentare per l'incombenza di un interesse generale all'informazione. Ne è prova la crescente richiesta di dati economici proveniente da tutti i ceti ed ambienti e la pressoché assoluta assuefazione all'uso di dati personali e patrimoniali aventi riguardo a vicende economiche o a contenuto patrimonialmente valutabile.

In base a questi rilievi di massima è allora probabilmente possibile pervenire a una prima parziale conclusione sul tema di indagine. Potrà affermarsi insomma che, mentre dinanzi alle notizie personali in linea generale deve vigere un regime di tendenziale prudenza (orientato a una più accurata verifica, anche preventiva, degli scopi della raccolta e dell'uso di tali notizie, nonché in merito alla conformità degli scopi dichiarati con le effettive utilizzazioni), dinanzi ai dati economici finisce col prevalere l'interesse all'informazione. Il che non significa pronunciarsi per una libertà assoluta e indiscriminata, dovendosi comunque richiamare i limiti, gli obblighi, gli oneri derivanti dai principi generali di buona fede e correttezza, oltre a quelli connessi alla esigenza irrinunciabile che i dati raccolti siano fedeli e veritieri: a tutela dei diritti del singolo e dell'immagine dell'impresa.

Non occorre, ai limitati fini di queste note, soffermarsi sui delicati profili della formazione delle banche dati, né sulla controversa questione dell'esistenza o meno, in loro capo, di una proprietà intellettuale sui dati raccolti⁴¹. Appare infatti più utile guardare alle diverse fasi della raccolta, del trattamento, della conservazione, della diffusione delle notizie economiche. Ciò perché nel silenzio della legge (italiana) potrebbero ingenerarsi equivoci e confusioni, con grave documento non solo per i soggetti inquisiti, ma per le medesime banche dati e per l'intero mercato dell'informazione.

Procedendo allora per successive approssimazioni, va ribadito anzitutto che l'attività di ricerca, cernita, accorpamento, trattamento, distribuzione dei dati economici va considerata di per se stessa — tranne espliciti limiti legislativi, derivanti ad esempio dalla normativa sui segreti industriali, sui brevetti, sulla stampa e sulla editoria, sul diritto di autore, sulla proprietà intellettuale, ecc. — lecita e legittima: ferme naturalmente le regole generali in materia di segreto professionale o d'ufficio (si pensi all'obbligo assoluto di riservatezza relativo ai dati attinti dai funzionari della Banca d'Italia nell'esercizio della loro attività ispettiva e di vigilanza).

⁴¹ Il tema è stato proposto, con notevole sensibilità, già da R. PAGANO, *Aspetti economici e giuridici delle banche dati*, cit., p. 222;

ed ha formato oggetto di numerosi studi specialistici di industrialisti ai quali si rinvia per i necessari approfondimenti.

Ciò posto, resta da auspicare che il nostro legislatore non indugi più oltre nel dar vita a una normativa-quadro al fine di sciogliere i numerosi dubbi residui in una materia così complessa e delicata e con l'intento di predisporre un regolamento compiuto per questo importante settore economico. Il che si rende necessario considerando le numerose implicazioni sui diritti personali e personalissimi, sulla sfera di libertà dei privati e delle imprese, senza contare le incidenze sui rapporti commerciali interni e sovranazionali.

Andrebbe quindi perseguito l'obiettivo di conciliare i residui spazi di tutela dei soggetti e delle imprese con l'interesse generale alle informazioni; in un clima in cui gli uni e l'altro trovino modo di convivere e di realizzarsi, alla luce dei valori fondamentali garantiti dal nostro ordinamento giuridico.

Se dunque appare ormai maturo il tempo per accreditare l'esistenza di un vero e proprio « diritto all'informazione economica »⁴², ciò non toglie che resta sempre viva e avvertita la necessità di assicurare all'individuo, alle imprese, alle società — in una parola, mutuando una formula degli aziendalisti, ai soggetti economici — quell'ambito di riservatezza indispensabile per consentire lo svolgimento dell'attività produttiva e/o commerciale senza subire « assalti » e danni ingiustificati. Il che comporta da un lato il rispetto dei diritti essenziali all'immagine, e per altro verso la presa d'atto dell'esistenza di spazi intangibili in cui deve continuare a vigere il segreto e la riservatezza; mentre appare irrinunciabile l'istanza ormai generalizzata a garantire idonei controlli sulle diverse fasi dell'attività informativa: dal momento della costituzione delle banche dati, a quello della raccolta, a quello della conservazione, a quello della utilizzazione (nei diversi modi possibili in un mondo che dimostra di avere sempre maggiore bisogno di dati economici).

Si tratta, quindi, di armonizzare regole nuove con principi ormai consolidati, nella sempre attuale prospettiva di unitarietà dell'ordinamento giuridico.

8. PARAMETRI NORMATIVI PER UNA DISCIPLINA DELLA MATERIA.

In vista di una scelta legislativa di questo tipo non mancano, come si accennava, referenti normativi stranieri, ed esistono proposte e progetti di legge (ormai datati) pure a livello nazionale. Essi costituiscono affidabili punti di partenza e di riferimento obbligato, ulterior-

⁴² Questo sforzo potrebbe valere ad esempio a risolvere finalmente l'annoso problema del segreto bancario, del quale si parla ancora

nel nostro Paese come di un « mito », mentre le sue deroghe e i suoi limiti stanno ormai a indicarne una graduale continua erosione.

mente arricchiti dalle esperienze maturate in questi anni in Italia e all'Estero, con le problematiche già evidenziate negli ambienti che più intensamente hanno vissuto e vivono la realtà delle banche dati generali e specializzate.

Naturalmente non è questa la sede più opportuna per indugiare sulle puntuali articolazioni che una legge organica dovrebbe assumere; né può qui riassumersi il dibattito sul *progetto Mirabelli* e sulla pedissequa proposta di legge governativa: che, pure, hanno rappresentato e rappresentano tutt'oggi pietre miliari in argomento. Sembra invece opportuno — dando per acquisita la conoscenza di quel dibattito e degli argomenti che lo hanno animato — riproporre alcuni interrogativi posti a suo tempo⁴³, e semmai tentare di approntare una prima e affrettata risposta, come ulteriore contributo alla discussione e con l'intento di recuperare quanto di buono (e non è davvero poco!) in quella proposta e in quel progetto era contenuto.

In questa prospettiva sembra necessario prendere le mosse da un rilievo del tutto preliminare, che cioè una normativa sulle banche dati non dovrebbe e non dovrà distinguere (e proporre discipline differenziate) per le banche dati private e pubbliche, ovvero per le banche a supporto cartaceo od elettronico. Differenze di questo tipo non si giustificerebbero, vista la identica attività svolta dai vari soggetti (nonostante la diversità di mezzi impiegati).

Se poi l'orientamento di massima dev'essere quello di passare, come si diceva, dal regime del *segreto* a quello del *controllo*, appare opportuno auspicare che la futura legge ponga a carico di quanti gestiscono banche dati l'obbligo di comunicarne la costituzione, le finalità perseguite, i mezzi impiegati, l'eventuale attività commerciale connessa, in modo da sollecitare e consentire quei controlli — pubblici e privati; da parte di autorità a ciò preposte per le proprie competenze, da parte dei medesimi soggetti inquisiti per quanto di loro interesse — che verranno ritenuti utili o necessari in sede normativa.

Nella parte generale e propedeutica della legge andrebbero inoltre fissati alcuni parametri di comportamento e alcuni obblighi generali a carico degli esercenti la banca dati, richiamando ad esempio le regole della buona fede e della correttezza e ribadendo (per quanto necessario) i principi del segreto professionale e d'ufficio, oltre a determinare la sfera dei cc.dd. dati protetti, con particolare riguardo ai problemi dell'accorpamento e della disaggregazione delle informa-

⁴³ I quesiti sono quelli posti, a conclusione di un'accurata indagine pure comparatistica, da E. ROPPO, *Informatica, tutela della privacy e diritti di libertà*, cit., p. 25 ss., il quale ha efficacemente sintetizzato i dubbi ancora residui ed ha posto una serie di problemi in parte ancora aperti. L'A. ha concen-

trato, invero, il suo interesse prevalente, come conferma il medesimo titolo del suo saggio, sui profili della *privacy* e sulla tutela dei diritti della persona; ma le sue osservazioni e i suoi spunti sembrano in gran parte utilizzabili pure nella materia che interessa qui maggiormente.

zioni disponibili e del loro uso per fini diversi da quelli dichiarati (e perciò con sguardo attento al profilo della fraudolenza).

Un capitale a parte andrà naturalmente dedicato alla fase gestoria dell'attività, in cui vengono in evidenza le posizioni dei soggetti inquisiti, i loro diritti e aspettative. Così, ad esempio, andrebbe immaginata qualche norma destinata a disciplinare i modi e i tempi di conservazione dei dati raccolti, nonché (se ritenuti opportuni e confacenti) eventuali limiti alla loro successiva elaborazione (mediante accorpamento e/o disaggregazione o elaborazione differenziata), senza perdere comunque di vista la *dimensione sociale* del servizio informativo e la sua ormai scontata *internazionalizzazione*⁴⁴. Andrebbe poi precisato se e con quale periodicità i dati raccolti vadano aggiornati, stante il fatto che (trattandosi di notizie economiche) esiste un preciso interesse alla attualità delle informazioni, che si traduce in fedeltà, precisione, veridicità; mentre non è da sottovalutare il problema del diritto al silenzio informatico⁴⁵, ossia alla cancellazione dei dati indebitamente attinti, con la variante del diritto all'oblio.

Oltre a questi diritti, i soggetti i cui dati siano conservati in banche informatiche o cartacee dovrebbero poter contare sull'obbligo di essere informati circa le notizie che li riguardano⁴⁶, o quanto meno sul dovere dei detentori delle informazioni di consentire l'accesso ai loro archivi per la verifica della esattezza, completezza, veridicità dei dati posseduti, in vista di possibili rettifiche (obbligatorie) e cancellazioni, come del resto pure in vista di necessarie inserzioni⁴⁷. Resterà poi da sciogliere il nodo relativo all'eventuale diritto di soggetti individuali di essere informati circa le notizie diffuse aventi ad oggetto dati

⁴⁴ Non intende certo dirsi che vanno rinnegati questi capisaldi della nostra tradizione giuridica, né che essi debbano essere rimeditati *ab imis*. Si vuole solo sottolineare l'esigenza di aggiornare ed adeguare alle realtà emergenti strumenti sicuramente utili, affinché essi divengano meccanismi concreti del mondo che cambia.

⁴⁵ Si rammenti che la normativa fiscale e quella civilistica pongono precisi limiti temporali alle società e agli individui per il mantenimento della « memoria storica » delle loro vicende fiscali. Si pone quindi il problema se ad esempio possano oltre tali limiti temporali conservarsi notizie fiscali relative ai contributi, sì da fornire parametri di comportamento all'Amministrazione. Ma la casistica in materia potrebbe essere sterminata.

⁴⁶ È quest'ultima la scelta che sembra prevalere nella normativa straniera e che appare più plausibile — soprattutto al fine di non aggravare eccessivamente di oneri ed ob-

blighi le banche dati —. Al riguardo precisa E. ROPPO, *op. loc. cit.*, che andrà stabilito se l'organo di controllo debba essere individuale o collegiale, con o senza poteri amministrativi, politicizzato o indipendente.

⁴⁷ Non va dimenticato che in talune ipotesi può divenire molto importante essere compresi nella memoria ed essere annoverati fra i soggetti operanti nel mercato. Si pensi alla richiesta pervenuta a una banca dati di indicare le imprese che producono determinati beni in una data zona. L'omissione di un soggetto esercente quella attività potrebbe impedire la conclusione di affari e comunque di screminare talune imprese. Altro è a dire, naturalmente, quando la richiesta abbia ad oggetto notizie riguardanti « primarie imprese del ramo ». Qui si innestano una serie di problemi di valutazione che meriterebbero apposito sviluppo. Varranno comunque, in prima approssimazione, gli obblighi di buona fede e correttezza commerciale e professionale.

personali o commerciali: un diritto che postula insieme grande maturità ed estrema disponibilità delle banche dati, imponendo peraltro un notevole onere a loro carico (il che costituisce in sé una remora e una oggettiva difficoltà).

Un problema di grande importanza, che comporterà presumibilmente ampie e approfondite discussioni, è rappresentato dal tipo e dalla qualità dei controlli ai quali sottoporre le banche dati. Si tratta, com'è evidente, di una scelta prevalentemente politica, e in quanto tale molto opinabile. Vi sarà infatti da stabilire se predisporre controlli pubblici sul *sistema* informativo nel suo complesso e se e a quali banche dati imporre controlli specifici, attribuendo peculiari poteri di indagine e di verifica a organi appositi. Connesse a queste problematiche risultano naturalmente quelle in materia di responsabilità. Certo, come si accennava, è forse possibile già oggi individuare un nucleo di disciplina in argomento (facendo richiamo ai principi generali di responsabilità civile)⁴⁸; ma è probabilmente auspicabile che si faccia ulteriore chiarezza mediante una serie di norme specifiche alla luce delle quali vengano previste peculiari ipotesi di illecito civile e penale.

9. CONCLUSIONI. UNA LEGGE QUADRO PER LE BANCHE DATI.

Come si vede, il campo di azione, anche *de iure condendo*, è molto ampio, presenta numerose incognite, offre ancora parecchie zone d'ombra su piano strettamente giuridico, su piano di opportunità economica, su piano di scelte politiche.

L'attività del nostro legislatore non potrà quindi che essere complessa e sofferta. Torneranno però sicuramente utili le esperienze straniere e i precedenti nazionali (sia pure, questi ultimi, a mero livello propositivo). Il compito potrà poi essere ulteriormente semplificato ove si dovesse procedere al varo di una normativa agile e per principi, rinviando eventuali specificazioni e approfondimenti a una fase successiva, anche alla luce delle esigenze emergenti dopo la prima fase di sperimentazione. Il che consentirebbe altresì l'utile contributo di dottrina e giurisprudenza⁴⁹ per una compiuta disciplina di fattispecie nuove ed originali.

Quali allora gli indirizzi di massima cui ispirarsi nella prospettiva di una legge-quadro? Prendere atto in primo luogo che — visto il

⁴⁸ V. ancora, in argomento F.D. BUSNELLI, *Introduzione*, in *Computers e responsabilità civile*, cit., *passim*.

⁴⁹ Per il valore da attribuire all'attività dottrinale e giurisprudenziale accanto a quel-

la legislativa, cfr. per tutti, anche per una efficace sintesi del dibattito in argomento, V. PANUCCIO, *Concetti e principi nella scienza del diritto*, in *Ann. ec. comm.*, Messina, V, n. 2, 1968, p. 107 ss., *passim*.

graduale inarrestabile indebolimento dell'area del segreto dinanzi alla richiesta di informazioni economiche, e all'ormai segnato superamento della logica proprietaria⁵⁰ per privilegiare le istanze di controllo sulla veridicità e affidabilità dei dati in possesso delle banche dati⁵¹ — sarebbe anacronistico e antistorico tentare di riaffermare un equivoco concetto di *privacy* economica, mentre, al contrario, appare ormai affermato nella coscienza civile e nell'esperienza nazionale e internazionale il principio della libertà informatica e informativa.

Questo principio non legittima comunque una sorta di incontrollato arbitrio degli operatori del settore e di quanti attingono dati e notizie su soggetti, imprese, società, gruppi, ecc. Proprio per questo motivo non è più procrastinabile una iniziativa legislativa intesa a mettere definitivo ordine in una materia troppo a lungo lasciata all'autoregolamento spontaneo. È necessario perciò che vengano introdotti opportuni controlli e indispensabili garanzie per i singoli e per l'intera collettività. L'attività di cui si discute non può svolgersi insomma al di fuori di regole precise, e va coordinata con le opportune tutele di quanti vengono fatti oggetto della raccolta e successiva diffusione di notizie economiche. Occorre allora, com'è stato avvertito, « proprio là dove si ammette la massima circolazione delle informazioni a contenuto economico (...) consentire agli interessati di esercitare un reale potere di controllo sulla esattezza di tali informazioni, sui soggetti che le adoperano, sulle modalità della loro utilizzazione »⁵².

A questi delicati problemi non può forse offrirsi risposta solo in termini di una sorta di supervisione collettiva sulle banche dati e sulle notizie attinte e conservate⁵³, quanto semmai in termini di (vari, diversi e penetranti) controlli, preventivi e successivi, pubblici e privati, affidati alla pubblica amministrazione e agli stessi soggetti interessati; senza escludere peraltro forme di autodisciplina corporativa e di autoregolamentazione di categoria (ad esempio con codici di comportamento che potrebbero divenire in seguito, essi stessi, referenti per una compiuta normativa del settore).

L'importante è comunque non indugiare ulteriormente, sì da evitare guasti irreversibili e una perdita di fiducia del cittadino, il quale potrebbe cominciare a individuare nelle banche dati nuovi centri di potere occulto da combattere, e in ogni caso da temere.

⁵⁰ S. RODOTÀ, *La « privacy » tra individuo e collettività*, cit., p. 555 s.

⁵¹ S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 557.

⁵² S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 558 s. Si richiama qui ancora una volta questo lavoro poiché si tratta di uno dei primi contributi

organici in materia (1974) nel nostro Paese e per mostrare come i rilievi di quasi tre lustri addietro mantengano a tutt'oggi attualità.

⁵³ Era questa, invece l'idea espressa da S. RODOTÀ, *op. cit.*, p. 559.

BIBLIOGRAFIA.

Nelle note sono stati richiamati gli Autori e le opere direttamente evocati nel testo o tenuti presenti nella fase di stesura della relazione. Sembra però opportuno qualche rinvio a lavori generali — limitando le citazioni a quelli più recenti — utili per una più ampia e dettagliata analisi delle problematiche trattate:

- 1) R. TOMMASINI, *Osservazioni in tema di diritto alla privacy*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, I, 2, Milano, Giuffrè, 1978, p. 1985 ss.
- 2) S. ALAGNA, *Le informazioni sulla clientela tra dovere di riservatezza e interesse alla conoscenza delle notizie economiche*, in *Funzione bancaria rischio e responsabilità della banca*, Milano, Giuffrè, 1981.
- 3) R. PAGANO, *Banche dati e tutela della persona*, II ed., Roma, Camera dei Deputati, 1983.
- 4) R. VIGO, *Libertà e divieti nella circolazione delle notizie bancarie*, Milano, Giuffrè, 1983.
- 5) AA.VV., *Atti del Convegno sulle banche dati*, Sciacca, 1984.
- 6) V. FROSINI, *L'informatica nella società contemporanea*, in *Inform. dir.*, 1984, p. 7 ss.
- 7) P. MANTINI, *Brevi note sul « diritto » ad essere informati*, in *Nuova rass.*, 1984, p. 2370 ss.
- 8) AA.VV., *Computers e responsabilità civile*, a cura di G. ALPA e con introduzione di F.D. BUSNELLI, Milano, Giuffrè, 1985.
- 9) G. CORASANITI, *Il diritto delle comunicazioni di massa nella realtà normativa*, in *Giust. civ.*, 1985, II, p. 157 ss.
- 10) G.B. ESPOSITO, *Banche dati e tutela della riservatezza*, in *Rass. dir. civ.*, 1985, p. 908 ss.
- 11) V. FROSINI, *L'informatica, il diritto alla riservatezza e la democrazia elettronica*, in *Amm. polit.*, 1985, 3-4, p. 51 ss.
- 12) A. GAMBARO, *Le banche dati e i limiti della legge*, in *Quadrim.*, 1985, p. 524 ss.
- 13) L. GERACI, *Informatica e diritto alla riservatezza*, in *Legal. giust.*, 1985, p. 1223 ss.
- 14) G. MINNITI, *Raccolte elettroniche di dati ed informazioni e tutela della personalità*, in *Dir. aut.*, 1985, p. 461 ss.
- 15) G. RAGUSA MAGGIORE, *Lo strumento tecnologico e l'applicazione della legge*, in *Dir. fall.*, 1985, I, p. 5 ss.
- 16) AA.VV., *« Banche di dati » e diritti della persona*, Padova, Cedam, 1985.
- 17) M.E. LA TORRE, *I riflessi giuridici dell'informatica*, in *Giust. civ.*, 1986, II, p. 425 ss.
- 18) E. MERIGGIOLA, *Sviluppi dell'informatica e sue confluente sul commercio internazionale (realtà economiche e giuridiche)*, in questa *Rivista*, 1986, p. 409 ss.
- 19) R. PAGANO, *Informatica e diritto*, Milano, Giuffrè, 1986.
- 20) V. PANUCCIO, *Il diritto al silenzio nella società informatica*, in *Vita not.*, 1986, p. 4 ss.