

L'ACCESSO E LA DIFFUSIONE DEI DATI PUBBLICI

di FABIO GIUSEPPE ANGELINI

Direttore Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton

1. L'informazione pubblica nell'ordinamento italiano: tra libertà di informare e diritto all'informazione

Le considerazioni sul ruolo dell'informazione pubblica portano, inevitabilmente, ad interrogarsi su quale sia, o meglio, su quale dovrebbe essere, l'atteggiamento dei pubblici poteri, nei confronti dell'attività di informazione pubblica.

La diffusione delle informazioni in mano pubblica è un passaggio cruciale per la sicurezza degli scambi commerciali, per la costruzione di un rapporto positivo con i cittadini, con le organizzazioni sociali e per lo sviluppo della competitività e la sicurezza degli investimenti.

Il progressivo affermarsi della società dell'informazione, la globalizzazione dei mercati e delle economie, la diffusione delle tecnologie di comunicazione, hanno, secondo alcuni autori, fatto progressivamente emergere una nuova funzione in capo alle Amministrazioni pubbliche: la funzione di informazione pubblica. Secondo tali autori, in questo mutato contesto, le Amministrazioni dovrebbero garantire la piena fungibilità dei dati in possesso da parte dei cittadini, universalmente considerati, delle imprese e delle altre amministrazioni.

Al riguardo, va preliminarmente rilevato che la PA ha, da sempre, svolto un'attività di trattamento di dati. All'interno dell'attività informativa della PA è possibile riconoscere un'attività di informazione a fini istruttori, che risulta strumentali all'assunzione di decisioni pubbliche, un'attività di informazione destinata alla produzione di certezza legale, un'attività di informazione con finalità di partecipazione e di garanzia del cittadino e un'attività informativa finalizzata alla mera comunicazione istituzionale.

L'attività informativa svolta dai soggetti pubblici non è mai stata oggetto di una regolamentazione unitaria. Il motivo del moltiplicarsi di singole regolamentazioni "ad hoc" per ogni singola attività informativa della PA risiede nella circostanza che a tale funzione non è mai stato esplicitamente riconosciuto un fondamento né sulla base di un diritto ad essere informati o né sul riconoscimento della libertà di informazione.

Il contesto attuale, caratterizzato dall'impatto devastante della tecnologia e dalle sempre maggiori esigenze di efficienza e di trasparenza, pone all'attenzione la necessità di considerare l'insieme delle attività informative svolte dalle Amministrazioni pubbliche come unitarie. Tale esigenza è accentuata dalla circostanza che le nuove tecnologie informatiche tendono ad eliminare o quantomeno ad avvicinare sensibilmente distanze, prima molto rilevanti anche in termini temporali, tra produzione, elaborazione e diffusione delle informazioni.

In realtà, pur se con qualche forzatura, la disciplina sull'accesso, la tutela della riservatezza, la disciplina sull'AIPA e l'interconnessione informatica tra le Amministrazioni e quella sulla documentazione amministrativa possono essere ricostruite come una unitaria funzione conoscitiva.

Il nostro ordinamento non contiene una norma che sancisca esplicitamente il diritto del cittadino di disporre delle informazioni di cui la PA è detentrica, nè un dovere delle Amministrazioni di garantire tale disponibilità, il quale è garantito solo ai cittadini delle Province e dei Comuni dall'art. 7 della L. 142/90. In altri termini è assente, nel nostro ordinamento, la esplicita trasformazione del generale diritto di accesso ai documenti amministrativi, sancito con il Capo V della L. 241/90, in un più generale diritto di disporre delle informazioni.

Nonostante la mancanza di un simile riconoscimento normativo, parte della dottrina sostiene che si sta lentamente affermando una funzione di informazione pubblica in virtù della sempre più labile distinzione tra diritto di accesso e diffusione delle informazioni, in conseguenza del sempre maggiore sfruttamento delle nuove tecnologie in campo amministrativo.

La presenza di una simile funzione si riferirebbe ad un complesso di attività volte ad assicurare alla generalità dei cittadini, e quindi in assenza di qualsiasi fonte di legittimazione, la disponibilità delle informazioni di pubblico interesse in possesso delle amministrazioni pubbliche alle condizioni economiche ed operative più favorevoli.

Se fosse configurabile una funzione informativa così descritta, essa si caratterizzerebbe anche per l'ammissibilità del concorso di soggetti privati, senza che questa perda la propria natura pubblica. Infatti, secondo i sostenitori della teoria in esame, sarebbe possibile trovarsi di fronte a casi in cui l'attività di raccolta di informazioni è svolta da privati o perché si tratta di esercenti di pubbliche funzioni o perché si tratta di privati che forniscono servizi alla PA sulla base di un contratto di appalto. Allo stesso modo, anche per l'attività di elaborazione dei dati sarebbe perfettamente configurabile il concorso con soggetti privati. La fase di elaborazione delle informazioni potrebbe, invece, essere svolta o direttamente dalla PA con il concorso dei privati oppure esclusivamente da soggetti privati, interessati allo sfruttamento economico di tali dati.

Con riferimento alla fase di elaborazione e alla circostanza che questa possa essere svolta esclusivamente dai privati, come suggerisce un progetto di legge francese sull'informazione pubblica¹, i dati andrebbero distinti in dati essenziali, la cui messa a disposizione è una condizione indispensabile all'esercizio dei diritti del cittadino, e in dati non essenziali. Secondo il progetto di legge francese, i primi, valendo il principio di gratuità dei dati, potrebbero essere acquisiti liberamente dai privati e sottoposti ad ulteriori elaborazioni purché questi non subiscano alterazioni e che la fonte sia menzionata e sotto riserva, rispettando, se presenti gli eventuali diritti di proprietà intellettuale. Per i dati non essenziali, al contrario, il diritto di elaborazione dei dati potrebbe essere oggetto di cessione contrattuale da parte dell'Amministrazione.

¹ Si tratta del progetto di legge presentato all'Assemblea Nazionale il 14 giugno 2001 e derivante dal Rapporto Mandelkern, che suggerisce la modificazione della legge sull'accesso ai documenti amministrativi e sulla diffusione dei dati pubblici.

Pur riconoscendo la validità di tale classificazione andrebbe però rilevato che la gratuità dei servizi di informazione riguardanti i dati essenziali escluderebbero, almeno apparentemente, un interesse privato alla gestione diretta di questi servizi informativi, a meno che a questi non sia data la possibilità di elaborare i dati essenziali, così detti "grezzi", mettendoli poi sul mercato. Infatti, vi sarà spazio per l'intervento dei privati solo ed esclusivamente nel caso in cui sia presente un rilievo economico derivante dall'attività di distribuzione dei dati non essenziali o nel caso di dati essenziali grezzi rielaborabili.

Allo stesso modo andrebbe rilevato che la delicatezza di una simile attività imporrebbe un chiaro quadro di regole pubblicistiche, attualmente assente come si vedrà nelle prossime pagine, e la necessità di salvaguardare la qualità e l'integrità dei dati tutelando al massimo la libertà di concorrenza². In altri termini, sarebbe indispensabile che l'attività di diffusione e di messa a disposizione dei dati suscettibili di sfruttamento economico sia effettuata in un regime di libera concorrenza essendo evidente che la migliore tutela della libertà di informazione e del diritto ad essere informati, desumibili dall'art. 21 della Costituzione, è la più larga e pluralista circolazione delle informazioni possibile.

Tornando al tema della possibile ammissibilità di un'attività informativa unitaria in capo alla PA, esistono due tesi principali circa il suo fondamento³. Secondo alcuni il dovere di raccogliere, elaborare e poi diffondere le informazioni in possesso delle Amministrazioni pubbliche per finalità che vadano oltre il principio di trasparenza e di accesso e, quindi, per finalità di informazione generale del cittadino, poggia sul riconoscimento della libertà di informazione. Secondo questo filone interpretativo tale principio viene tutelato garantendo al cittadino una libera e pluralista offerta informativa. Tale concezione, alla base del sistema statunitense, postulerebbe un atteggiamento passivo della PA, sulla quale non graverebbe alcun obbligo di organizzare ed elaborare le informazioni.

La concezione liberista, tuttavia, ha quale corollario la sovraesposizione del diritto di accesso che, in tale ipotesi dovrebbe essere slegato dalla presenza o meno di una legittimazione soggettiva in capo al richiedente, nonché, una minore attenzione delle Amministrazioni pubbliche che si limiterebbero a mettere a disposizione i dati, per così dire, "grezzi" a chiunque li richieda.

Nel nostro ordinamento, pur con qualche sforzo interpretativo, un simile atteggiamento liberista, potrebbe trovare un fondamento costituzionale nell'art. 21 dove viene espressamente riconosciuta la libertà di manifestazione del pensiero.

Profondamente diversa è l'impostazione seguita dalla teoria secondo cui il riconoscimento del diritto all'informazione troverebbe fondamento nell'inquadramento di tale diritto tra gli strumenti di crescita civile e democratica nonché tra quelli essenziali per lo svolgimento della personalità, di cui all'art. 2 della Costituzione e per la rimozione degli ostacoli al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione. L'affermazione di tale diritto troverebbe un qualche fondamento attraverso una lettura, seppure forzata, del dettato costituzionale, postulando in tal modo un dovere in capo alla PA di organizzare veri e propri servizi di informazione.

² Questa è la ratio alla base del sistema statunitense, caratterizzato dal concetto di libertà di informazione e dal conseguente principio di libertà di riutilizzo anche a livello commerciale delle informazioni.

Nella prospettiva del diritto all'informazione, esso si configurerebbe come un vero e proprio diritto oggettivo, intendendo con tale espressione un interesse generale al controllo democratico dei cittadini sull'esercizio dei pubblici poteri e un interesse alla disponibilità delle informazioni strumentali alla vita associata.

Volendo rintracciare ulteriori elementi di giustificazione a tale tesi, si potrebbe citare anche la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, all'art. 19 sancisce il diritto "di ricercare, ricevere e diffondere le informazioni e le idee attraverso qualsiasi mezzo espressivo", configurando così in capo al cittadino, una situazione giuridica soggettiva. Una simile previsione riconosce sia il diritto ad essere informato che il diritto di conoscere, elevando entrambi a valori fondamentali per il funzionamento delle moderne democrazie⁴.

La conseguenza del riconoscimento di questo diritto, diversamente da quanto avverrebbe se si riconoscesse la mera libertà di informazione, sarebbe l'emersione di un dovere, in capo ai pubblici poteri detentori di patrimonio informativo, di realizzare veri e propri servizi di informazione al pubblico, potendosi così ammettere un diritto di accesso finalizzato semplicemente a finalità di garanzia dei situazioni giuridiche di cui all'art. 22 della L. 241/90.

Tale impostazione pone all'attenzione numerosi elementi di criticità soprattutto con riguardo alla possibilità di configurare un vero e proprio monopolio di informazione e un eccessivo appesantimento dei costi laddove fosse affermato un principio di gratuità di tutte le informazioni sia "grezze" che "a valore aggiunto".

Nel nostro Paese sono presenti attività informative pubbliche riconducibili ora alla prima teoria, ora alla seconda⁵. Come si evidenzierà attraverso l'analisi delle normative in vigore, l'Italia non ha ancora effettuato una scelta definitiva e chiara sul tema. Il legislatore continua infatti a proporre soluzioni diverse scegliendo ora una prospettiva più liberista, ora una più interventista.

In realtà il problema della diffusione non riguarda solo la fase finale del trattamento delle informazioni pubbliche, bensì anche le attività a monte quali la produzione, la conservazione e l'elaborazione dei dati. Le leggi sul procedimento amministrativo e sulle Autonomie locali hanno prodotto un ribaltamento culturale riguardo all'attività amministrativa pur non fornendo una soluzione al problema. Ad ogni modo, un punto non può più essere messo in discussione. A seguito di tali interventi normativi il principio di trasparenza e, quindi, quello della più ampia diffusione delle informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche fa da sfondo a tutta l'attività amministrativa.

Un tale sfondo trova quale corollario l'affermazione di un generale dovere, in capo alla PA, di favorire, direttamente o indirettamente, la diffusione delle informazioni in loro possesso incontrando quale unico limite, oltre al segreto di stato, il diritto alla riservatezza. Sulla base delle argomentazioni che si sono sin qui evidenziate, sembrerebbe potersi affermare che

⁴ Esempi di servizi di informazione pubblica sono i portali ufficiali di alcune Amministrazioni e le reti civiche, mentre si ispirano alla logica della libertà di informazione, i sistemi di connessione in rete delle Amministrazioni pubbliche che una volta a regime consentiranno a ciascuna amministrazione di accedere direttamente ai dati detenuti da altre amministrazioni ed amplieranno le possibilità di accesso dei cittadini alle informazioni.

sono suscettibili di diffusione tutte quelle informazioni non coperte dal vincolo di segretezza e di riservatezza.

Tale punto di arrivo, tuttavia, non risolve il problema delle modalità di messa a disposizione o di diffusione delle informazioni la cui soluzione non potrà prescindere da un intervento esplicito del legislatore italiano.

Tornando per un attimo alla prospettiva europea, va evidenziato come anche a livello comunitario sia assente una risposta univoca al problema. È giusto il caso di porre in evidenza come nell'Unione Europea siano presenti ordinamenti che si fondano sul diritto di accesso generalizzato ai documenti amministrativi ed altri che prevedono, per quella categoria di dati che sono definiti "essenziali," veri e propri servizi informativi⁵. Va rilevata però che, grazie alle tecnologie digitali, si sta verificando un tendenziale avvicinamento delle diverse esperienze di diffusione delle informazioni pubbliche in ragione della loro capacità di rendere sempre meno rilevante la distinzione tra l'attività di accesso e di diffusione.

Un generale dovere dei pubblici poteri di informare può ricavarsi dalla lettura della nostra Carta Costituzionale a partire dal principio di sovranità popolare e dal principio democratico. Secondo questi principi, la massima circolazione delle informazioni e la possibilità per i cittadini di partecipare alla vita democratica del Paese rappresentano i mezzi attraverso i quali esercitare un costante controllo sul funzionamento della cosa pubblica e di farsi un'opinione fondata sull'andamento del Paese, da esprimere poi in sede elettorale.

Le disposizioni costituzionali relative al funzionamento dei pubblici poteri che impongono la trasparenza quale parametro necessario su cui orientare la propria attività come il principio di imparzialità di cui all'art. 97, vanno ad affiancarsi ai principi democratici e di sovranità al fine di giustificare il dovere di informare in capo alle Amministrazioni pubbliche. Un dovere di informazione pubblica deriva anche dall'art. 73, riguardo alla pubblicità delle leggi e dai lavori delle Camere, dall'art. 24 che prevede la pubblicità delle decisioni giurisprudenziali e dei processi, ricavabile dall'obbligo di motivazione delle sentenze al fine di garantire il diritto alla difesa, e dall'art. 9 che, riguardo alle informazioni di carattere culturale o di interesse generale, impone alla Repubblica la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica.

In conclusione, pur ammettendo in astratto un dovere informativo fondato sul riconoscimento della libertà di informazione e sulla pubblicità delle informazioni dei pubblici poteri, garantiti a livello costituzionale, tale dovere troverebbe un limite invalicabile nel rispetto di altri valori tutelati a livello costituzionale tra cui, su tutti, il diritto alla riservatezza.

2. Le banche dati pubbliche: un quadro di sintesi

Il nostro ordinamento non conosce una definizione univoca di banca dati. A livello di legislazione nazionale, va riscontrata la medesima disomogeneità di impostazione

⁵ L'impatto delle nuove tecnologie sul tema fa sì che queste rendano sempre meno distanti le due teorie prima prospettate sulle politiche di diffusione delle informazioni basate sulla semplice messa a disposizione (visione liberista) o sulla predisposizione di servizi di informazione pubblica affiancate da un diritto di accesso non generalizzato (visione interventista).

definitoria presente nell'ordinamento comunitario, la quale trova la propria ragion d'essere nella diversità dell'oggetto che le legislazioni intendono di volta in volta proteggere.

La banca dati è infatti definita, ai sensi dell'art. 1 della Direttiva 96/9, recepita con il D.Lgs. 169/99, come una raccolta di opere o altri elementi indipendenti sistematicamente o metodicamente disposti ed individualmente accessibile grazie a mezzi elettronici o in altro modo. Secondo tale definizione i dati raccolti in un unico sito o in siti collegati fra loro, oppure su supporto, devono essere caratterizzati dal requisito dell'indipendenza e devono essere disposti nell'ambito di un sistema in maniera tale che possano esistere autonomamente. Questi dati si caratterizzano, inoltre, per la circostanza di essere individualmente accessibili e raccolti sistematicamente e metodicamente implicando così una pluralità di elementi coordinati.

In tale caso, la funzionalizzazione della definizione di banca dati è indirizzata ad assicurare un livello adeguato e uniforme di tutela alle banche dati, in modo che il costruttore della banca possa ottenerne un beneficio economico.

Complementare a tale definizione è quella contenuta nella Direttiva 95/46, recepita con la L. 675/96, che, disciplinando i dati personali ed il diritto alla riservatezza, definisce il luogo in cui sono contenuti non come banche dati a carattere personale, ma come archivio di dati personali, ravvisandone la ricorrenza in qualsiasi insieme strutturato di dati personali accessibili, secondo criteri determinati, indipendentemente dal fatto che tale insieme sia centralizzato, decentralizzato o ripartito in modo funzionale o geografico. Questa definizione, è evidente, è strumentale all'obiettivo di garantire la libera circolazione dei dati personali sulla base di norme armonizzate volte alla tutela dei diritti fondamentali ed in particolare di quello alla vita privata.

Come sostenuto in letteratura, le definizioni di banca dati presenti nel nostro ordinamento e, quindi, in quello comunitario, hanno un diverso connotato causato dalla sostanziale "funzionalizzazione" della definizione alle finalità perseguite dal provvedimento normativo.

Pur con qualche profilo critico, una definizione di banca dati è pur sempre presente nel nostro ordinamento, nonostante la situazione si complichino nel momento in cui ci si avventuri verso l'esegesi di una definizione di banca dati pubblica.

Ai fini della nostra analisi sembra opportuno basarsi su una definizione che si fondi sull'esaltazione del profilo soggettivo. In tal modo, una banca dati potrebbe fregiarsi dell'aggettivo pubblica nel caso in cui esse siano realizzate e gestite da soggetti appartenenti al plesso della pubblica amministrazione⁶.

⁶Al riguardo soccorre l'art. 1, comma 2 del D.Lgs. 196/2001, secondo cui: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale". Analogo riferimento è presente nella L. 150/200 sulla disciplina di informazione e di comunicazione delle PA (art.1, comma 2).

Tuttavia, a causa di alcune incertezze legate agli interrogativi sulla figura del soggetto pubblico, è opportuno integrare tale definizione con alcuni elementi di tipo oggettivo.

L'analisi della disciplina sul diritto di accesso, coordinata con quella sulla disciplina della privacy, pone in evidenza come una banca dati pubblica debba possedere il requisito dell'accessibilità degli utenti così come disciplinati dalle norme generali sull'accesso ai documenti amministrativi; inoltre, il diritto di accesso dovrebbe incontrare il medesimo limite prescritto dalla normativa sull'accesso ai documenti amministrativi, ovvero il segreto e la tutela dei dati personali.

Infine, perché si possa configurare il carattere della pubblicità in capo alla banca dati, sembrerebbe necessario che il trattamento dei dati, in aderenza a quanto prescritto dal D.Lgs. 196/2003, sia funzionale al perseguimento di un fine pubblicistico e, quindi, alla cura di un interesse pubblico. Siffatto principio, affermato in sede di tutela della privacy, non è altro che, in termini generali, il principio del vincolo di scopo dell'attività amministrativa. In tale circostanza "il discrimine tra attività informativa svolta da soggetti pubblici e attività informativa svolta da soggetti privati è rappresentato dal necessario perseguimento di un fine mitico, o comunque mitizzato, l'interesse pubblico", ed in ogni caso della realizzazione di quegli interessi che la legge impone quali obiettivi di risultato delle Amministrazioni pubbliche.

Un'ulteriore elemento a cui sembra legata la connotazione pubblicistica di una banca dati è la presenza o meno del requisito della "creatività". In presenza di tale requisito alla banca dati sarebbe applicabile la protezione concessa dalla legislazione sul diritto d'autore. La concessione del diritto d'autore alle banche dati create da soggetti pubblici nell'esercizio delle proprie attività istituzionali sarebbe possibile solo nell'eventualità in cui sia riscontrabile un sostanziale investimento realizzato, direttamente o indirettamente ed indipendentemente dal normale svolgimento dell'attività amministrativa. In altri termini, ove l'attività amministrativa affidata all'amministrazione pubblica richieda l'elaborazione delle informazioni finalizzata all'inserimento della stessa in una banca dati pubblica, a questa non potrebbe applicarsi la tutela concessa dalla disciplina sul diritto d'autore. In caso contrario, cioè, in presenza di un sostanziale investimento che trascenda dall'attività di tutela di un interesse pubblico affidato alle cure dell'amministrazione pubblica, la banca dati sarebbe suscettibile di protezione secondo la disciplina sul copyright al pari di un soggetto privato creatore di una banca dati.

Un'ulteriore caratteristica che occorre prendere in considerazione è il fatto che, in presenza di banche dati caratterizzate dai requisiti di completezza, aggiornamento ed affidabilità che le rendano non sostituibili con altre informazioni, l'insieme dei dati e delle informazioni in esse contenute, se rilevanti sotto il profilo commerciale, non possano essere resi disponibili in via esclusiva ad un soggetto privato, ma debbano essere resi accessibili ai soggetti che ne facciano richiesta in base a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie, oltre che sulla base di criteri di remuneratività orientati ai costi senza che vengano posti ostacoli allo svolgimento di attività informative in regime di libera concorrenza, come richiesto dall'art. 21 della Costituzione.

Nonostante la considerazione che, per rendere effettiva la tutela del diritto all'informazione di cui all'art. 21 cost., andrebbe incentivata la concorrenza per il settore dei servizi informativi derivanti da informazioni di fonte pubblica, le Amministrazioni pubbliche sono

in una posizione di monopolio informativo aggravata dal fatto che i dati che vengono immessi nei loro archivi derivano da un'attività obbligatoria dei soggetti a cui si riferiscono, sotto pena di non fruire dei servizi pubblici a questi correlati. In presenza di un simile monopolio, gli utenti delle banche dati pubbliche si trovano a rivestire il duplice ruolo di soggetti dai quali i dati vengono desunti e di utenti finali.

È assolutamente auspicabile che l'attività di sfruttamento commerciale delle informazioni pubbliche sia svolto in regime di libera concorrenza pur nel rispetto di quel limite, costituito dal diritto costituzionalmente garantito della riservatezza, la cui specificazione impone che il diritto di accesso e di riutilizzo dei dati pubblici trovi un limite quando questi incontrano i dati sensibili.

Nelle prossime pagine saranno esaminate le regolamentazioni di alcune banche dati che, secondo le indicazioni fornite nelle pagine precedenti, possono considerarsi pubbliche. L'analisi porrà in evidenza la sostanziale mancanza di univocità nelle previsioni relative sia alle modalità e i limiti del diritto di accesso sia alle modalità e alle possibilità di diffondere i dati contenuti.

3. I registri delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura: il Registro delle imprese ed il Registro informatico dei protesti cambiari

Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura svolgono funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell'ambito delle autonomie locali. Esse sono enti pubblici a cui la P'ordinamento affida una funzione di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese che si realizza mediante la realizzazione e la gestione di strutture ed infrastrutture di interesse economico generale sia a livello locale che regionale e nazionale sia direttamente mediante la partecipazione con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi associativi, enti, consorzi e società o, ancora, attraverso la costituzione di aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato.

Nell'ambito di tali attribuzioni, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura raccolgono e conservano una vasta quantità di informazioni. L'attività sistematica di raccolta di informazioni relative al sistema imprenditoriale è strumentale alla cura dell'interesse generale allo sviluppo delle imprese, di cui esse sono titolari.

L'attività di raccolta di informazioni e la loro messa a disposizione ha il fine di assicurare maggiore certezza al sistema imprenditoriale e, indirettamente di favorire uno sviluppo equilibrato e corretto di tutto il sistema. Le Camere di commercio hanno da sempre considerato l'attività informativa come un mezzo indispensabile per la cura dell'interesse pubblico di cui sono titolari.

Il Registro delle imprese, istituito con la Legge 29 dicembre 1993, n. 580, articolo 8, recante il riordino delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, rappresenta un importante strumento per uno sviluppo equilibrato del sistema imprenditoriale. Esso, tuttavia, risulterebbe non strumentale alla cura dell'interesse pubblico nel caso in cui le informazioni ivi contenute non fossero messe a disposizione degli operatori economici, con l'implicita conseguenza di sancire definitivamente l'inutilità di un'attività di raccolta di informazioni operata dalle Camere di commercio priva di una sua componente fondamentale qual è la diffusione.

Il Registro delle imprese, già previsto dal legislatore del 1942, all'art. 2188 del Codice Civile, è uno strumento di pubblicità legale sia per le imprese collettive che per quelle individuali. Infatti, attraverso la registrazione dei fatti e degli atti più significativi della vita dell'impresa, secondo le forme e le modalità predeterminate dalla legge, i terzi vengono posti in grado di valutare l'affidabilità di ogni affare che intendono concludere con l'impresa.

L'anagrafe economica, composta dal Registro delle imprese e dall'annesso Repertorio delle notizie economiche e amministrative, non si limita a fotografare la situazione di un'impresa nel momento della sua nascita, ma viene continuamente aggiornata registrando gli eventi modificativi che caratterizzano la vita dell'impresa fino alla sua cessazione.

Tale anagrafe per assolvere alla funzione di informare in maniera attendibile, deve essere completa e aggiornata. Tutti gli imprenditori, se vogliono avere un'informazione precisa e non superata, devono, a loro volta, preventivamente fornire alla Camera di Commercio notizie sulla propria impresa in occasione della nascita e ogni qualvolta le informazioni originarie, per effetto di modificazioni, cambino.

Questa banca dati, alimentata dalle informazioni delle anagrafi camerali, è gestita da InfoCamere (la società di informatica della Camere di commercio), contiene, con riferimento a ciascuna impresa, dati di natura anagrafica, amministrativa ed economica (data di iscrizione, natura giuridica, denominazione, sede, capitale sociale, tipo di attività economica esercitata, addetti suddivisi in lavoratori dipendenti ed indipendenti, eventuali licenze, autorizzazioni e concessioni, ovvero iscrizioni in registri, ruoli ed albi ecc.)

L'articolo 2188 c.c. sancisce la pubblicità del registro, indicando con tale espressione il principio secondo cui esso è accessibile a chiunque, non solo agli interessati. Secondo l'articolo chiunque può prendere visione degli atti e dei documenti che si trovano presso il registro e farsi rilasciare certificati. Lo stesso articolo affida la gestione del registro all'ufficio del Registro delle imprese che esercita la propria attività sotto la vigilanza di un giudice delegato dal presidente del Tribunale.

L'ufficio del Registro delle imprese, a norma dell'art. 2 del D.P.R. 581/1995⁷, si occupa della predisposizione, della tenuta, della conservazione e della gestione del registro, nonché della conservazione ed esibizione dei documenti e degli atti soggetti a deposito, iscrizione o annotazione nel registro. Allo stesso tempo provvede alla ricezione degli atti e delle notizie soggette a pubblicazione nel BUSARL⁸ e nel BUSC⁹ e al rilascio, a chiunque ne faccia richiesta, anche per corrispondenza e per via telematica, di certificati di iscrizione o annotazione nel Registro delle imprese o di certificati attestanti il deposito di atti o la mancata iscrizione. Esso provvede anche al rilascio di copie integrali o parziali di ogni atto per il quale sono previsti il deposito o l'iscrizione nel Registro delle imprese, alla tenuta del repertorio delle notizie economiche ed amministrative ed al rilascio di visure e certificati inerenti alle iscrizioni e alle annotazioni nel registro delle ditte.

Il Registro delle imprese contiene l'iscrizione di diversi soggetti tra cui gli imprenditori commerciali, le società e le cooperative anche non commerciali, i consorzi e le società

⁷D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581 recante il regolamento di attuazione dell'art. 8 della L. 29 dicembre 1993, n. 580, in materia di istituzione del registro delle imprese di cui all'art. 2188 del Codice civile.

⁸Il BUSARL indica il Bollettino ufficiale delle società per azioni e a responsabilità limitata.

⁹Il BUSC indica il Bollettino ufficiale delle società cooperative.

consortili, i gruppi di interesse economico, gli enti pubblici che svolgono per oggetto esclusivo o principale attività commerciale, gli imprenditori agricoli, le società straniere soggette alla legge italiana¹⁰, gli imprenditori agricoli e, infine, i piccoli imprenditori e le società semplici.

L'iscrizione nel Registro delle imprese può produrre un duplice effetto. In primo luogo essa produce un'efficacia dichiarativa, in virtù del fatto che l'atto iscritto è opponibile ai terzi in quanto l'iscrizione genera una presunzione di conoscenza e, talvolta, un'efficacia costitutiva, in virtù della quale solo perfezionata l'iscrizione, l'atto produce i suoi effetti (es. solo con l'iscrizione la società per azioni acquista la personalità giuridica ai sensi dell'art. 2331 c.c.)

Secondo l'art. 8 del D.P.R. 581/1995, indicante le modalità di archivio degli atti e dei documenti, questi sono archiviati mediante l'utilizzo delle tecnologie informatiche. Tale disposizione ha un'importanza fondamentale per lo svolgimento dell'attività informativa delle Camere di commercio. Il supporto delle nuove tecnologie ha la funzione di rendere sempre più efficiente il servizio, limitandone i costi. Le tecnologie informatiche, infatti, non solo rendono più efficiente ed economica la fase di raccolta dei dati ma ne rendono più facile la consultazione da parte degli operatori economici, favorendo la disponibilità dei dati sul mercato dell'informazione. La previsione dell'articolo 8 si presenta come una risposta organizzativa volta alla concreta realizzazione dell'interesse di tutela del sistema imprenditoriale, poiché la maggiore facilità di fruizione dei dati raccolti favorisce la trasparenza e la sicurezza del mercato.

Ovviamente, perché la funzione informativa delle Camere di commercio possa esplicare effetti benefici sul mercato, occorre che qualunque soggetto possa consultare le informazioni raccolte. L'art. 23 del D.P.R. del 1995, n. 581, al secondo comma, indica che la consultazione, concessa a chiunque, indipendentemente dalla presenza o meno di un interesse, avviene sui terminali degli elaborati elettronici installati presso l'Ufficio del Registro delle imprese oppure sui terminali remoti degli utenti collegati tramite il sistema informativo delle Camere di commercio.

La visura effettuata mediante la consultazione telematica degli archivi, pur contribuendo ad assicurare la pubblicità economica, è un'attestazione senza valore di certificazione. Attraverso la visura è possibile un monitoraggio completo delle informazioni contenute nel registro e l'estrapolazione di un numero maggiore di informazioni rispetto a quelle fornite dai certificati. Esse sono prive della firma del funzionario camerale, di timbri e bolli e non hanno alcun valore legale, costituendo semplice informazione.

L'articolo 24 permette il rilascio di certificati e l'estrazione di atti e di documenti, di copie integrali o parziali, mediante l'utilizzo di tecnologie informatiche, ad un costo non superiore a quello amministrativo. Il rilascio dei certificati e di copie tratte dagli atti e i documenti contenuti negli archivi informatici delle Camere, compete all'Ufficio del Registro delle imprese ed è effettuato con l'ausilio di tecnologie informatiche al fine di garantire la tempestività della trasmissione su tutto il territorio nazionale.

¹⁰Ci si riferisce alle società soggette ai sensi dell'art. 25 della legge 31 maggio 1995, n. 218.

I certificati sono documenti che attestano l'esistenza di un'impresa, pubblicizzando tutti i dati soggetti ad iscrizione. Le certificazioni camerale contribuiscono alla circolazione di informazioni certe e quindi allo sviluppo regolato del mercato. La certezza dell'informazione non va, tuttavia, confusa con la verità dell'informazione. Talvolta, infatti, i certificati rilasciati dalle Camere di commercio riguardano le registrazioni basate sulle dichiarazioni degli interessati e, in questo caso, si presume che i fatti o le situazioni certificati siano veri fino a che non venga provato il contrario. Quando le registrazioni sono effettuate a seguito di accertamenti condotti dalle Camere di commercio, la certezza è identificabile anche con la verità dell'informazione, nel senso che si ha in assoluto la presunzione di veridicità dell'informazione.

Parzialmente diverso è, invece, il regime per gli Uffici giudiziari che hanno accesso diretto e gratuito al Registro attraverso l'interconnessione telematica attivata tra il sistema informatico delle Camere di commercio ed il sistema informativo dell'Amministrazione della giustizia.

In relazione alla configurabilità del riutilizzo, anche a fini commerciali, delle informazioni contenute nel Registro delle imprese il Garante della concorrenza e del mercato è più volte intervenuto¹¹ affermando l'illiceità di ogni comportamento e prassi commerciale da cui conseguono restrizioni all'accesso di nuovi operatori nel mercato delle informazioni economiche. Le conclusioni del Garante, come emerge chiaramente dalla lettura della decisione riferita a "Denunce Infocamere Cerved sulle attività informative delle Camere di commercio"¹², hanno, in maniera assolutamente chiara e puntuale, riconosciuto la legittimità dell'attività imprenditoriale avente ad oggetto la commercializzazione delle informazioni contenute in pubblici registri o acquisite nell'ambito di una funzione pubblica, nonché la necessità che la stessa si realizzi in condizioni contrattuali uniformi nei rapporti con le società che svolgono tale attività in ottemperanza agli obblighi comunitari in materia di tutela della concorrenza.

Un ulteriore strumento di informazione economica, volto a garantire lo sviluppo equilibrato e trasparente del mercato è il Registro informatico dei protesti cambiari. Esso svolge l'importante funzione di pubblicazione dei protesti cambiari.

Tale servizio camerale ha profondi riflessi sul credito, sul buon nome commerciale, sulla fede pubblica. Non vi è, infatti, istituto di credito che prima di accordare un fido o un mutuo non assuma informazioni sull'eventuale esistenza di protesti a carico del richiedente.

Gli ufficiali incaricati della levata del protesto (ufficiali giudiziari, notai e segretari comunali) inviano il primo giorno di ogni mese al Presidente della Camera di Commercio l'elenco dei protesti levati per il mancato pagamento di pagherò cambiari, cambiali accettate ed assegni bancari, nonché l'elenco dei protesti per mancata accettazione di cambiali.

¹¹ Decisione ANCIC/Cerved, 10 aprile 1992, in *Giur. Comm.*, 1994, II parte, p. 173 ss., con nota di Dassi, *Un caso italiano di abuso di posizione dominante*; decisione ANCIC/Cerved, 6 novembre 1997, in *Giur. Comm.*, 1999, II, p. 68 ss., con nota di Crocitto, *Banche dati pubbliche ed attività di informazione economica: l'abuso di posizione dominante nuovamente al vaglio dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*.

¹² Decisione Garante della concorrenza e del mercato, pubblicata nel *Bollettino* il 29 luglio 1996.

Allo scopo di accrescere il livello di certezza e di trasparenza dei rapporti commerciali, la pubblicazione è effettuata da parte delle Camere di commercio con l'inserimento dei protesti nel Registro informatico, entro i successivi dieci giorni dalla ricezione dell'elenco. La registrazione informatica, infatti, assicura completezza, omogeneità e tempestività delle informazioni su tutto il territorio nazionale. Ciascun protesto è conservato nel Registro informatico per cinque anni dalla data di registrazione.

Le notizie sui protesti cambiari sono messe a disposizione del pubblico mediante accesso al Registro informatico per il tramite dei terminali delle Camere di Commercio e dei terminali collegati ad InfoCamere.

Il Registro informatico dei protesti cambiari è regolato dal Decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato del 9 agosto 2000, n. 316. L'art. 2 attribuisce alle Camere di commercio la funzione di pubblicazione dell'elenco dei protesti mediante il Registro informatico.

Nel Registro, ai sensi dell'art. 3 della L. 77/1955, così modificata dalla L. 235/2000, sono riportati gli elenchi dei protesti per mancato pagamento di cambiali accettate, di vaglia cambiari e di assegni bancari, nonché gli elenchi dei protesti per mancata accettazione di cambiali con l'eventuale motivazione. Tali elenchi sono trasmessi dai pubblici ufficiali abilitati a levare protesti cambiari al Presidente della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per il territorio, il giorno successivo alla fine di ogni mese.

Gli elenchi dei protesti indicano, per ciascun protesto levato o rifiuto di pagamento, il numero progressivo all'interno dell'elenco, la data ed il luogo del levato o della registrazione, il nome ed il domicilio del soggetto richiedente il pagamento o la denominazione e la sede se non si tratta di una persona fisica, il nome ed il domicilio del soggetto nei cui confronti il protesto è levato o che ha effettuato il rifiuto ed il suo codice fiscale, la natura del titolo di credito, la data di scadenza, la valuta, l'ammontare della soglia dovuta ed i motivi del rifiuto di pagamento. Inoltre, se si tratta di una persona fisica, sono indicati la data ed il luogo di nascita, altrimenti, se si tratta di società soggetta a registrazione, è indicato l'Ufficio del Registro delle imprese presso il quale è iscritta e il numero di iscrizione.

Tali elenchi confluiscono nel Registro informatico dei protesti fatta eccezione del numero progressivo all'interno dell'elenco, del nome e domicilio del richiedente il pagamento se persona fisica oppure della denominazione e sede se soggetto diverso.

Le notizie dei protesti sono conservate in tale Registro, ai sensi dell'art. 11 del decreto 9 agosto 2000, n. 316, per cinque anni dalla data di iscrizione e sono soggette a variazioni in caso di cancellazione o modifica a seguito di esecuzione di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria nei quindici giorni precedenti la consultazione.

L'art. 12 del decreto riconosce la pubblicità del Registro e stabilisce, al secondo comma, che la consultazione avviene sui terminali delle Camere di commercio o sui terminali remoti degli utenti collegati tramite il sistema informativo delle Camere di commercio, in aderenza a quanto previsto per il Registro delle imprese. La ricerca delle informazioni contenute nel Registro avviene in base al nome del soggetto nei cui confronti il protesto è stato levato o

che ha effettuato il rifiuto di pagamento. A seguito della ricerca, a richiesta dell'interessato è possibile rilasciare certificazioni sull'esito della stessa o estrarre elenchi di protesti e rifiuti di pagamento, elenchi integrali delle iscrizioni eseguite fino ad un mese prima del giorno di consultazione.

L'analisi della regolamentazione del Registro informatico dei protesti cambiari permette di rilevare, come è già avvenuto per il Registro delle imprese, come il modello utilizzato per l'accesso sia quello della generalizzazione del diritto di accesso a qualunque soggetto, indipendentemente dalla presenza o meno di un interesse.

4. I registri delle Conservatorie dei Registri immobiliari e catastali: tra pubblicità ed informazione

La pubblicità immobiliare si attua attraverso una serie di formalità consistenti nella trascrizione, iscrizione e annotazione, e si estrinseca concretamente attraverso l'attività di ispezione e di certificazione ipotecaria.

Le ispezioni ipotecarie consistono nella consultazione dei registri, delle note e dei titoli che sono depositati nelle Conservatorie. La possibilità di ispezionare tali registri è di vitale importanza per l'effettività stessa della pubblicità immobiliare prescritta dal codice civile e pertanto costituente diritto assoluto del cittadino¹³. La pubblicità ha, infatti, la funzione di dare ai terzi la possibilità di conoscere l'esistenza di alcuni fatti giuridici che presentano peculiari caratteri di rilevanza.

L'importanza dell'ispezione ipotecaria è testimoniata dall'inserimento della stessa tra le norme del codice civile, agli artt. 2673 e ss., e delle leggi speciali. Tale quadro normativo è completato da una serie di circolari e di atti amministrativi che dettano i comportamenti sia degli utenti che degli uffici.

L'art. 2673 c.c. dispone che il conservatore dei registri immobiliare deve lasciare a chiunque ne fa richiesta la copia delle trascrizioni, delle iscrizioni e delle annotazioni, o il certificato che non ve n'è alcuna, e che egli deve permettere l'ispezione ai suoi registri nei modi e nelle ore fissati dalla legge.

Il conservatore ha quindi, secondo l'articolo, un obbligo di consentire a chiunque di consultare i suoi registri, anche se questi non vi ha interesse con il solo limite di regolamenti interni concernenti i modi e le ore di consultazione.

Secondo l'art. 20 della L. 52/1985, per ogni ispezione ipotecaria, il richiedente deve presentare alla Conservatoria un'apposita richiesta su moduli a stampa forniti dall'amministrazione finanziaria. Tale richiesta deve contenere l'indicazione delle generalità delle persone fisiche, la denominazione o la ragione sociale e la sede delle persone giuridiche, delle società, anche semplici, e delle associazioni non riconosciute.

¹³Si veda la Circolare C4/431 del 28 maggio 1994, n. 04/431 del Dipartimento del territorio emanata in conformità di un analogo parere dell'Avvocatura Generale dello Stato.

A seguito di tale richiesta, la Conservatoria rilascia al richiedente l'elenco delle formalità riguardanti il nominativo richiesto, con l'indicazione delle rispettive annotazioni eventualmente eseguite.

Riguardo all'orario in cui è consentito effettuare le ispezioni, questo è stabilito dall'art. 24 della stessa legge, che lo fissa dalle ore 8 alle ore 12 dei giorni feriali, tranne nell'ultimo giorno lavorativo del mese in cui è limitato alle ore 11.

Le norme in esame hanno innovato il vecchio sistema antecedente al 1985, secondo il quale le "visure ipotecarie" erano richieste "ab oras", in pratica a voce in quanto ritenuta un'attività in cui l'ufficio non poneva in essere alcun atto se non mettere a disposizione del richiedente i registri e le note.

Il richiedente deve innanzitutto compilare un apposito modello prenumerato sul quale devono essere indicati i dati necessari allo svolgimento dell'operazione e all'identificazione del richiedente. Tale modello deve essere presentato alla Conservatoria, liquidando e riscuotendo gli importi dovuti sulla base del numero di soggetti richiesti.

Successivamente alla consultazione del sistema automatico contenente i dati, il richiedente riceve copia del tabulato contenente i risultati dell'operazione richiesta, ed eventualmente, dei repertori per l'ispezione sul periodo stralcio. Ricevute tali copie il soggetto richiedente deve provvedere alla liquidazione e alla riscossione degli importi dovuti per la visione dei tabulati. Solo dopo tali fasi al richiedente è concessa la consultazione dei documenti originali.

La legge non stabilisce cosa deve intendersi per ispezione ipotecaria e, soprattutto, quali operazioni dell'utente sono legittime nel corso dell'ispezione e quali dati è consentito rilevare. Tuttavia, nonostante la legge 52/1985 abbia abrogato la parte dell'art. 2673 c.c., dove si precisava che "non è consentito prendere copia delle trascrizioni, iscrizioni o annotazioni", tale eliminazione non dovrebbe essere intesa come una tacita ammissione di trarre copie delle note.

Sono le circolari del 29 maggio 1982, n. 43 e la circolare 12 gennaio 1987, n. 3 del Ministero delle Finanze, ad indicare in maniera organica i diritti degli utenti e i doveri dell'ufficio nelle ispezioni ipotecarie.

Dall'analisi di tali circolari si rileva innanzitutto che il diritto di ispezione delle formalità del registro non può subire altra limitazione oltre quella temporale prevista dall'art. 2673 c.c. e, pertanto, che la visura diretta debba essere consentita al pubblico senza che sia necessaria l'indicazione nominativa dei soggetti dell'atto che ha dato causa alla formalità. Inoltre, il Dicastero delle Finanze ha chiarito che è compito delle Conservatorie impartire le disposizioni necessarie a far sì che le ispezioni non siano effettuate con il fine di speculazioni commerciali da parte di "visuristi" i quali, attraverso l'esame giornaliero, possono realizzare una ricostruzione dello stesso registro dando vita a Conservatorie parallele a danno sia della certezza dei diritti immobiliari che dell'Erario.

Secondo la circolare del 1987, il "conservatore deve astenersi dal porre in essere fatti che ledano ingiustificatamente l'esercizio del diritto di ispezione ipotecaria, ma può impartire quelle disposizioni suggerite dall'esperienza e dalle circostanze del caso per far sì che le

visure possano essere effettuate il più agevolmente possibile da tutte le persone che accedono all'Ufficio, in maniera che non si pongano in essere sul piano pratico ingiustificate ed inammissibili disparità di trattamento dell'utente, sia esso facente parte di un'agenzia o privato cittadino". Tale regolamento può, secondo la circolare, essere soddisfatto solo con riferimento al senso di equilibrio e di apprezzamento dei conservatori al fine di contemperare i pari diritti dei vari utenti del servizio ipotecario.

Il conservatore, secondo le circolari in esame, non potrà limitare il diritto del cittadino alla consultazione dei registri e, una volta osservato l'obbligo di fissare l'orario nel quale è permesso a chiunque di ispezionare i registri immobiliari e catastali, dovranno impartire quelle disposizioni di carattere organizzativo atte ad alleviare eventuali disservizi, disciplinando in qualche modo l'utenza al fine di assicurare il più possibile il pari diritto di accesso di tutti i soggetti al servizio.

Con riguardo, invece, alle modalità di ispezione delle Conservatorie meccanizzate, la Circolare 20 luglio 1987, n. 47 ha affermato che con il sistema meccanizzato la repertoriazione viene effettuata automaticamente dall'elaboratore elettronico al termine dell'acquisizione delle note e, quindi, in concomitanza con la stampa del modello 60¹⁴, implicando così che la consultazione di tale modello diventerebbe inutile e superflua dal momento che tutte le formalità registrate su detto modello sono automaticamente repertoriate. In tal modo viene escluso quale strumento di completamento delle ispezioni ipotecarie il modello 60.

L'esigenza di accelerare e snellire al massimo le operazioni e le attività di ispezione da parte sia dell'ufficio che degli utenti nelle Conservatorie meccanizzate è stato introdotto il servizio di interrogazione autonoma da parte di utenti esterni, secondo le modalità descritte dal Ministero delle Finanze¹⁵.

Secondo il documento del Ministero delle Finanze, gli utenti esterni che intendono avvalersi di tale procedura devono produrre apposita domanda fornendo i propri dati identificativi e l'indirizzo. L'autorizzazione ad utilizzare la procedura viene concessa, a discrezione del conservatore, ai soggetti che abitualmente effettuano visure all'interno della Conservatoria. L'utente esterno, prima di effettuare l'operazione, deve presentare una richiesta scritta contenente sia le generalità del richiedente, sia una lista dei soggetti da ispezionare fino ad un massimo di 20 nominativi per ogni sessione di lavoro.

Con riguardo, invece, al suddetto obbligo del conservatore di impartire le disposizioni utili ad evitare le così dette "speculazioni commerciali" da parte di "visuristi" i quali, attraverso l'esame giornaliero, possono realizzare una ricostruzione dello stesso registro dando vita a "conservatorie parallele" a danno sia della certezza dei diritti immobiliari che dell'Erario, secondo quanto indicato dalla circolare del Ministero delle Finanze, 12 gennaio 1987, n.3, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che la finalità di impedire un utilizzo dei dati "a cascata" attraverso i comuni sistemi di riproduzione, per evitarne, o non facilitarne la successiva commercializzazione, non rappresenta un intento perseguito dalla legge né direttamente né indirettamente.

¹⁴Modello per l'ispezione delle formalità del registro generale d'ordine.

¹⁵Documento allegato alla nota prot. N. C/4/613 dell'11 agosto 1994 della Direzione centrale del catasto dei servizi geocartografici e della conservazione dei RR.II.

Tale sentenza riprende quella del Consiglio di Stato, IV sez., n. 823 del 24 ottobre 1994, che ha chiarito che “l’attività svolta da un consorzio, per conto di agenzie di affari, consistente nella sistematica rilevazione dei dati afferenti la registrazione presso le conservatorie dei registri immobiliari, successivamente utilizzati per fornire, a fini di lucro, informazioni a terzi, è perfettamente lecita, in quanto non incide sulla rilevanza pubblica di conservazione e pubblicità dei dati immobiliari, né risulta vietata da alcuna norma di legge; pertanto essa, allorché vengano adempiuti gli obblighi tributari connessi alla riserva, non può essere vietata, né variamente ostacolata da disposizioni della pubblica amministrazione”.

Il fondamento di entrambe le sentenze è la considerazione che il dato proveniente da un pubblico registro, come i registri delle Conservatorie, può assumere una duplice e concorrente natura: quella di pubblicità legale e quella di mera informazione. L’attività commerciale posta in essere con la commercializzazione delle informazioni di tali registri, non integra il pericolo di una Conservatoria “parallela” per l’evidente distinzione tra il semplice dato informativo e la salvaguardata riserva alle Conservatorie, di rendere pubblici, attraverso la trascrizione, gli atti relativi ai beni immobili.

Infatti, il monopolio statale nella tenuta dei registri immobiliari non è in alcun modo minacciato dall’attività commerciale posta in essere da tali soggetti. Nessuna organizzazione privata, per quanto efficiente, potrà mai svolgere un tale servizio di pubblicità legale. Secondo la sentenza del Consiglio di Stato: “Il monopolio statale, più che protetto da norme interdittive di attività altrui, è garantito in re ipsa dal fatto che solo le formalità espletate dalle Conservatorie pubbliche producono quegli effetti giuridicamente rilevanti che di dette Conservatorie costituiscono la ragion d’essere”.

Il Decreto Ministeriale del 10 ottobre 1992, riguardante l’accesso informatico alle banche dati delle Conservatorie immobiliari, ha regolamentato nel dettaglio l’accesso informatico ai servizi delle Conservatorie immobiliari, già previsto dalla L. 52/1985. Secondo l’art. 2 del decreto l’autorizzazione al collegamento telematico è concessa previa istanza di parte, in base alle capacità elaborative e di assorbimento dei sistemi installati nelle singole Conservatorie e tramite la stipula di convenzioni di durata annuale. I soggetti che possono beneficiare del servizio, indicati all’art. 4, sono gli organi costituzionali, giurisdizionali ed amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, aziende dello Stato con autonomia di bilancio e di gestione, amministrazioni regionali, provinciali e comunali ed enti parastatali, notai e collegi, altri ordini professionali, persone giuridiche, società, ditte individuali e persone fisiche.

Particolarmente interessante è l’art. 8 del Decreto Ministeriale del 1992 che ha imposto il “divieto di commercializzare, duplicare o riprodurre le informazioni” acquisite tramite il servizio telematico, limitando in tal modo l’accesso al mercato della produzione di servizi di accertamento immobiliari, ipotecari e catastali da parte di quei soggetti che svolgono attività di raccolta e diffusione di informazioni d’interesse economico.

Secondo l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato¹⁶, tale divieto di effettuare qualsiasi attività di riproduzione e commercializzazione dei dati ottenuti per via telematica è in contrasto con l’obiettivo di rendere più celere ed efficiente l’attività svolta dagli uffici e

¹⁶Segnalazione del 13 giugno 2002.

perseguita dalla L. 52/1985. Infatti, rileva l'Autorità, "le imprese operanti nel settore della raccolta e diffusione delle informazioni di carattere economico potrebbero essere costrette a ricorrere alle modalità tradizionali, quali l'accesso agli uffici e la consultazione manuale degli archivi cartacei". Una tale circostanza avrebbe quale conseguenza il pagamento di diritti maggiori per l'ispezione nominativa e per le visure, unitamente alla perdita di vantaggi in termini di economicità e semplificazione operative connessi all'accesso telematico.

Come rilevato dall'Autorità, tale divieto penalizzerebbe anche i clienti che, non trovando conveniente realizzare un proprio collegamento con le Conservatorie, dovrebbero acquistare il servizio all'esterno senza poter usufruire, in termini di costi, del vantaggio offerto dall'informatizzazione della P.A.

Il quadro sin qui descritto risulta oggi parzialmente modificato per effetto dell'approvazione della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005) che, all'art. 1, comma 367, ha introdotto ex lege il principio del generale divieto di riutilizzo commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari, acquisiti in via diretta o mediata, dagli archivi catastali o dai pubblici registri immobiliari tenuti dall'Agenzia del territorio.

In primo luogo va segnalato come l'affermazione del divieto di riutilizzo delle informazioni catastali e ipotecarie nel contesto di una legge finanziaria, permette immediatamente di comprendere come la ratio del divieto non sia da ricavarsi nell'ambito delle considerazioni relative al valore dell'informazione, bensì nell'ambito delle esigenze di finanza pubblica.

La riutilizzazione a fini commerciali, come definita dai commi successivi, si realizza quando un soggetto, dopo aver acquisito in via diretta o mediata o, anche in via telematica, documenti, dati ed informazioni, li ceda o li fornisca a terzi senza che tale acquisizione sia stata oggetto di una specifica richiesta da parte di quest'ultimo, e con un corrispettivo inferiore rispetto all'ammontare dei tributi dovuti all'Agenzia del territorio.

Non si configurerà la fattispecie della riutilizzazione a fini commerciali nel caso in cui i documenti, i dati e le informazioni acquisite sono forniti al solo soggetto per conto del quale e su specifico incarico, è stata effettuata l'acquisizione, a patto che il contributo richiesto per la misura non risulti inferiore all'ammontare dei tributi dovuti all'Agenzia.

Il comma 371 dell'art. 1 della stessa legge prevede poi una deroga al divieto nel caso in cui tra il soggetto esercente attività di riutilizzazione commerciale e l'Agenzia del territorio sia stipulata un'apposita convenzione volta a regolamentare e disciplinare modalità e termini della raccolta, della conservazione e dell'elaborazione dei dati oltre al controllo del limite di riutilizzo consentito. Inoltre, la legge prevede che l'esercente di attività di riutilizzazione commerciale è tenuto a corrispondere, per ciascun atto di riutilizzazione posto in essere, il pagamento dei tributi speciali e delle tasse ipotecarie nella misura prevista per l'acquisizione dei documenti, dei dati o delle informazioni catastali o ipotecari.

L'Agenzia del territorio, con la circolare n. 2 del 10 febbraio 2005, ha varato lo schema della convenzione attraverso la quale può essere autorizzata l'attività di riutilizzo. L'art. 2 dello schema di convenzione prescrive che i dati acquisiti in via diretta o mediata, anche per via telematica dall'Agenzia del territorio, previo pagamento dei diritti dovuti, possono

essere conservati limitatamente al periodo di vigenza della convenzione. Scaduta la convenzione, quindi, la parte contraente dovrà provvedere all'eliminazione dei dati presenti negli archivi dando formale comunicazione all'Agenzia del territorio entro i trenta giorni successivi alla scadenza.

In merito ai tributi, questi saranno dovuti per ciascun atto di riutilizzazione e saranno commisurati al numero e alla tipologia dei documenti oggetto di riutilizzo. I tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie saranno dovuti nella misura prevista dalle tabelle vigenti, per l'acquisizione direttamente dall'Agenzia.

La parte contraente, ai sensi dell'art. 4 della convenzione, effettuerà il primo pagamento, non inferiore a € 1000, entro quindici giorni dal perfezionamento della convenzione. Essa dovrà poi, in relazione alle proprie evidenze contabili, contestualmente ad ogni versamento e non oltre tre mesi dall'ultimo pagamento, presentare all'Ufficio provinciale dell'Agenzia del territorio, una rendicontazione a consuntivo indicante gli atti di riutilizzazione posti in essere rispetto all'ultima rendicontazione presentata.

L'art. 6 dello schema di convenzione prevede che l'Agenzia potrà revocare la convenzione, limitarne o sospenderne gli effetti, in caso di accertata violazione delle norme sull'attività di riutilizzo commerciale e degli obblighi assunti dalla parte contraente. Inoltre, come già prescritto dal comma 372 dell'art. 1 L. 311/2004, in caso di violazione dei divieti di riutilizzo, il soggetto esercente l'attività illecita è soggetto a una sanzione amministrativa tributaria di ammontare fra il triplo ed il quintuplo dei tributi speciali e delle tasse dovute per ciascun atto di riutilizzo.

La convenzione solleva poi l'Agenzia del territorio dalla responsabilità per danni, diretti o indiretti, derivanti da eventuali inesattezze dovute al riutilizzo dei documenti e prevede che l'autorizzazione al riutilizzo, conferita mediante convenzione, opererà per il periodo compreso dalla data della sottoscrizione e fino al 31 dicembre 2005 e non sarà rinnovabile tacitamente.

La circolare n. 3 del 23 febbraio 2005 dell'Agenzia, ha poi fornito alcune indicazioni relative alle modalità di presentazione delle richieste di stipula della convenzione e sulle modalità di gestione delle varie fasi in cui si articola il rapporto convenzionale. Secondo il testo della circolare, il procedimento di gestione della convenzione si compone di tre fasi. La prima è quella relativa alla presentazione della richiesta da parte dell'interessato. La seconda è relativa all'istruttoria dell'istanza svolta da parte dell'Ufficio gestione convenzioni e contratti dell'Agenzia e la terza è quella relativa al pagamento delle somme dovute e della rendicontazione.

Il procedimento di stipula della convenzione si avvia mediante la presentazione della richiesta da parte dell'utente interessato alla quale occorre allegare alcuni documenti che si differenziano a seconda che l'interessato sia una persona giuridica o una persona fisica, pur restando salva la facoltà dell'Agenzia del territorio, di richiedere eventuali ulteriori documentazioni anche successivamente alla stipula della convenzione.

La seconda fase, quella istruttoria è invece finalizzata a valutare la completezza e la correttezza della documentazione presentata ed è svolta dall'Ufficio gestione convenzioni e contratti. In caso di rigetto, questo dovrà dare motivata comunicazione al richiedente

tramite lettera raccomandata. In caso contrario, la convenzione dovrà essere sottoscritta dal richiedente, in bollo, e successivamente dal rappresentante dell'Agenzia.

L'utente, una volta stipulata la convenzione, dovrà recarsi presso l'Ufficio provinciale competente e provvedere al versamento delle somme dovute a titolo di anticipazione. Successivamente, la parte contraente dovrà effettuare presso lo stesso Ufficio i successivi versamenti, in misura non inferiore a € 1000. Ricevuto il pagamento, l'operatore di cassa dell'Ufficio provinciale, dovrà provvedere a registrare la riscossione e a rilasciare all'utente le ricevute di versamento e l'attestazione della situazione economica dell'utente.

Gli esercenti di attività di riutilizzazione commerciale devono poi, per ogni operazione effettuata, presentare il rendiconto analitico dei tributi dovuti, riportando l'elenco dettagliato dei documenti, dati e informazioni oggetto di riutilizzo, distinti per tipologia, con l'indicazione dell'importo complessivo dei tributi dovuti.

5. L'Anagrafe della popolazione, le Liste elettorali e gli atti dello Stato Civile

L'anagrafe della popolazione ha la funzione di registrare nominativamente, secondo determinati caratteri naturali e sociali, gli abitanti residenti in un Comune, sia come singoli, sia come membri di una famiglia, nonché le successive variazioni che si verificano nella popolazione stessa. Esso è una fotografia che consente di conoscere gli elementi demografici nella loro continuità.

Le anagrafi hanno origini molto lontane, risalenti alle prime manifestazioni dei popoli organizzati socialmente, le cui esigenze finanziarie, politiche e militari chiedevano la conoscenza della consistenza numerica delle popolazioni e della loro composizione.

L'anagrafe è la risultante di due componenti: da una parte l'adempimento degli obblighi anagrafici degli uffici comunali; dall'altra l'adempimento degli obblighi dei singoli cittadini. Solo dall'adempimento di tali obblighi deriva la regolare tenuta delle anagrafi le quali, in ogni momento, devono rispecchiare la reale situazione di fatto.

Le finalità amministrative costituiscono, oggi, gli scopi prevalenti del servizio anagrafico. Questo rappresenta la base fondamentale dell'attività amministrativa dei Comuni poiché soddisfa le esigenze di tutti gli altri servizi pubblici fondati sul rapporto tra persona e territorio.

La prima legge anagrafica risale al 1954, legge del 24 dicembre n. 1228, che è stata integrata prima con il D.P.R. 31 gennaio 1958, n. 136, successivamente sostituito dal D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223.

La normativa sull'anagrafe della popolazione rappresenta un ordinamento razionale, organico e completo, rispondente alle esigenze di uno Stato moderno, valido per ogni sistema di meccanizzazione, suscettibile di ogni perfezionamento e di ogni modifica dipendente da nuove esigenze. Il riconoscimento della pubblicità degli atti anagrafici e la precisazione degli obblighi degli uffici e dei cittadini, assicurano il costante aggiornamento delle anagrafi.

L'art. 1 del regolamento anagrafico, D.P.R. 223/1989, definisce l'anagrafe della popolazione residente come la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio.

Il Capo VI dello stesso regolamento disciplina le certificazioni anagrafiche. L'art. 33 sancisce l'obbligo, in capo all'ufficiale dell'anagrafe di rilasciare a chiunque ne faccia richiesta, fatte salve le limitazioni di legge, i certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia, mentre tutte le altre posizioni desumibili dagli atti anagrafici, con la sola eccezione delle informazioni riguardanti la professione, l'arte o mestiere, la condizione non professionale, il titolo di studio, possono essere certificate dall'ufficiale dell'anagrafe solo in presenza di delega da parte del Sindaco.

Il regolamento del 1989 ha, in tal modo, eliminato tutti i dubbi precedentemente sorti tra privati ed Amministrazioni comunali disponendo che i certificati concernenti la residenza e lo stato di famiglia anagrafica vengono rilasciati a chiunque ne faccia domanda e per conto di qualunque soggetto.

Gli interessati, a condizione che il comune disponga delle idonee apparecchiature, possono richiedere, solo per fini statistici e di ricerca, il rilascio di dati anagrafici resi anonimi ed aggregati, a fronte di un eventuale rimborso spese per il materiale fornito. Tale diritto è concesso anche alle Amministrazioni pubbliche che ne fanno una richiesta motivata, le quali, per esclusivi fini di pubblica utilità, possono richiedere elenchi degli iscritti nell'anagrafe. Tale articolo consente alle Amministrazioni pubbliche che forniscano motivazioni di interesse pubblico, la possibilità di fornire elenchi nominativi, mentre ai privati limita tale possibilità alla presenza di un fine statistico o di ricerca in capo al richiedente e a condizione che i dati siano resi anonimi ed aggregati. Inoltre, la possibilità per i privati di ricevere elenchi anagrafici è limitata dalla condizione che il comune a cui fanno richiesta sia in grado di aggregare e rendere anonimi gli stessi.

Il riconoscimento del diritto a richiedere certificati anagrafici non si estende, tuttavia, al diritto di consultare le schede anagrafiche. L'art. 47 del D.P.R. del 1989 vieta alle persone estranee all'Ufficio anagrafico l'accesso e la consultazione degli atti anagrafici, ad esclusione dell'autorità giudiziaria e degli appartenenti alle forze dell'ordine. Tale divieto è stato reso necessario dalla considerazione che alcuni dati devono restare segreti e che dalla loro consultazione potrebbe derivarne disordine nella tenuta dell'anagrafe.

Tuttavia, occorre coordinare tale articolo con l'art. 7 della legge 8 giugno 1990, n. 142 e con gli artt. 22 e ss. della legge 7 agosto 1990, n. 141, che hanno sancito la prevalenza delle esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa. In sostanza, oggi, non può considerarsi vietata la consultazione delle schede anagrafiche a chi ne abbia interesse per la tutela di situazioni rilevanti e secondo le modalità previste da tali leggi, la consultazione degli atti anagrafici.

Di grande impatto in materia anagrafica, seppur non tocchi direttamente l'anagrafe della popolazione, è anche la disposizione dell'art. 177 del D.Lgs. 196/2003, riguardante gli estratti degli atti dello stato civile, il quale stravolge quella che da sempre è stata l'interpretazione dell'art. 450 del codice civile, secondo cui chiunque sia interessato può

prendere conoscenza dei dati contenuti nei registri dello stato civile. Secondo il terzo comma del nuovo codice della privacy il rilascio degli estratti degli atti dello stato civile è consentito solo ai soggetti cui l'atto si riferisce, oppure, in presenza di una motivata istanza comprovante l'interesse personale e concreto del richiedente a fini di tutela di una situazione giuridicamente rilevante, oppure, decorsi settanta anni dalla formazione dell'atto.

Le liste elettorali tenute dalle Amministrazioni comunali sono regolate dalla Legge 7 ottobre 1947, n. 1058. Secondo l'art. 51, comma quinto, chiunque può copiare, stampare o mettere in vendita le liste elettorali del comune. In proposito, l'art. 177 del D.Lgs. 196/2003, comma quinto, ha modificato l'art. 51 prevedendo che le liste elettorali potessero essere rilasciate in copia per finalità di applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo, di studio, di ricerca statistica, scientifica o storica, o carattere socio-assistenziale o per il perseguimento di un interesse collettivo o diffuso. Lo stesso articolo, al comma precedente stabilisce che le liste elettorali non devono indicare il titolo di studio, né la professionale o il mestiere dell'elettore.

Una recente pronuncia dell'Autorità Garante della Privacy¹⁷ ha chiarito i casi in cui, dopo l'entrata in vigore del D.Lgs. 196/03, possono essere utilizzati i dati personali a fini di propaganda elettorale. Secondo l'Autorità si può prescindere dal consenso degli interessati per la propaganda elettorale solo se i dati sono estratti da fonti pubbliche nel senso proprio del termine, ovvero conoscibili a chiunque senza limitazioni. Le liste elettorali sono suscettibili di utilizzo a fini di propaganda elettorale in quanto, secondo quanto prescritto dal novellato articolo 51 della L. 1058/1947, modificato dal D.Lgs. 196/2003, possono essere rilasciate copie per finalità di applicazione della disciplina in materia di elettorato attivo e passivo o per il perseguimento di un interesse collettivo o diffuso. Il Garante ha invece chiarito che gli atti anagrafici e dello stato civile non possono essere forniti a privati per scopi di propaganda elettorale neanche se il richiedente è un amministratore locale o il titolare di una carica elettiva. Possono ottenere il rilascio di tali elenchi solo le Amministrazioni pubbliche, che, ai sensi dell'art. 34 del D.P.R. 223/1989, possono richiederli per il perseguimento di un esclusivo fine pubblicitario.

6. L'Anagrafe tributaria

La legge 9 ottobre 1971, n. 825¹⁸ ha delegato il Governo ad emanare disposizioni concernenti il riordino dei servizi centrali e periferici dell'Anagrafe tributaria, con particolare riguardo ai compiti di raccolta e di elaborazione, sul piano nazionale dei dati e delle notizie direttamente o indirettamente indicativi della capacità contributiva dei singoli soggetti di smistamento agli uffici preposti all'accertamento e al controllo, nonché la determinazione degli obblighi di segnalazione e di comunicazione dei dati e delle notizie occorrenti per il migliore funzionamento dell'Anagrafe tributaria.

È l'art. 11 della legge delega del 1971 ad indicare le finalità perseguite con l'istituzione dell'Anagrafe tributaria. Essa mira ad adeguare l'ordinamento ed il funzionamento alle esigenze delle indicate riforme del sistema tributario nonché di perfezionare i servizi di

¹⁷Provvedimento dell'Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali del 12 febbraio 2004 (<http://www.garanteprivacy.it/garante/doc.jsp?ID=634369>).

¹⁸La legge è stata pubblicata nella G.U. n. 263 del 16 ottobre 1971. Le disposizioni sull'attuazione della riforma tributaria previste dalla legge delega sono entrate in vigore in tempi differenti.

rilevazione della materia imponibile e di migliorarne l'efficienza e il rendimento degli uffici preposti all'accertamento e alla riscossione.

Il DPR 605/1973, affida all'Anagrafe tributaria il compito di raccogliere e ordinare 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 altresì al fine di provvedere alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali¹⁹.

Le modalità attraverso cui raggiungere tali finalità sono indicate dal legislatore con l'automazione dei servizi e delle procedure amministrative, da realizzare in modo coordinato e secondo criteri intesi a rendere più sollecita ed efficace l'attività dell'Amministrazione finanziaria con particolare riguardo alla rilevazione della materia imponibile e all'accertamento dei tributi²⁰.

Evidente è, al riguardo, che così l'Anagrafe tributaria persegue lo scopo di rendere più agevoli sia i controlli che l'attività di prevenzione e repressione dei fenomeni di evasione fiscale. In tal senso va rilevato che già nelle prime disposizioni di legge delegata sulla riforma tributaria si prevedeva che gli uffici delle imposte avrebbero provveduto al controllo delle dichiarazioni e all'individuazione dei soggetti inadempienti all'obbligo di presentazione delle stesse, anche sulla base dei dati e delle notizie raccolti e comunicati dall'anagrafe tributaria.²¹

Secondo quanto previsto dal D.L. 8/76, il funzionamento dell'anagrafe tributaria, a cui provvede il Ministero dell'Economia e delle Finanze mediante un sistema informativo basato sull'impiego di apparecchiature elettroniche centrali, periferiche e di trasmissione dei dati, è articolato in centri informativi, istituiti presso le Direzioni generali del Ministero, a cui sono delegate sia l'attività amministrativa che la conduzione tecnica del sistema informativo.

Come previsto dall'art. 2 del DPR 605/73, l'iscrizione all'Anagrafe tributaria avviene mediante l'attribuzione ad ognuno dei soggetti suscettibili di iscrizione, di un proprio numero identificativo denominato codice fiscale. I soggetti per cui è prevista l'iscrizione alla banca dati sono persone fisiche e giuridiche, società, associazioni ed altre organizzazioni di persone o beni, anche prive di personalità giuridica, la cui individuazione risulta dagli atti o dai dati trasmessi all'anagrafe tributaria, oppure che abbiano richiesto l'attribuzione del codice fiscale.

L'attività di raccolta dei dati da parte dell'anagrafe tributaria viene operata secondo differenti procedure acquisitive e da una pluralità di fonti. Tuttavia, l'oggetto di tale attività è stata solo in parte oggetto di disposizioni normative. Risultano oggetto di raccolta da parte dell'Anagrafe tributaria, come affermato dall'art. 1 DPR 605/73, i dati rilevabili dalle dichiarazioni e denunce presentate all'Amministrazione finanziaria, i dati rinvenibili dagli accertamenti operati dall'Amministrazione finanziaria sulle dichiarazioni e denunce,

¹⁹Si veda l'art. 1 ultimo comma del DPR 605/73.

²⁰Al riguardo si veda l'art. 1, comma terzo, D.L. 8/76, convertito con modificazioni con la L. 60/76.

²¹Si veda l'art. 37, comma primo, del DPR 600/1973.

nonché i dati e le notizie in possesso di alcuni Enti pubblici e privati e di pubblici uffici che gli stessi sono obbligati a comunicare in virtù di specifiche disposizioni normative²².

In relazione a tali dati e notizie inviate dai soggetti che ne sono in possesso in ragione dei propri compiti istituzionali, la norma principale in materia è costituita dall'art. 7 del DPR 605/73 che indica sia i soggetti tenuti alle comunicazioni, tra cui le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, gli Ordini professionali, gli Enti di somministrazione di energia elettrica, le imprese assicuratrici, gli enti previdenziali, i soggetti eroganti mutui agrari e fondiari, i rappresentanti dei soggetti diversi dalle persone fisiche, le Amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di comunicazione.

Lo stesso decreto, all'art. 8, prevede sanzioni in caso di violazione degli obblighi di comunicazione oltre a prevedere, in capo agli uffici dell'Anagrafe tributaria, il potere di chiedere ai soggetti obbligati integrazioni e chiarimenti sui dati inviati.

Va altresì rilevato che l'Anagrafe tributaria può acquisire ogni altro dato o notizia che possa comunque assumere rilevanza ai fini tributari ai sensi dell'art. 1 del DPR 605/73. L'acquisizione di tali dati e notizie può avvenire sia su autonoma iniziativa degli uffici dell'Anagrafe tributaria che mediante invio dei dati da parte di altri uffici della PA.

A tal fine, il Ministero delle finanze a fini di controllo sulle dichiarazioni dei contribuenti può richiedere, come previsto dall'art. 7 ultimo comma del DPR 605/73²³, ad Amministrazioni pubbliche, Enti pubblici, organismi ed imprese, di comunicare all'Anagrafe tributaria, nei termini e con le modalità indicate nella richiesta, dati e notizie in loro possesso.

Allo stesso modo, l'art. 8 dello stesso decreto, nel prevedere, in capo all'Anagrafe tributaria, il potere di inviare questionari a qualsiasi soggetto e di richiedere l'invio degli allegati alle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA al fine di acquisire o verificare gli elementi necessari all'attribuzione del numero di codice fiscale, permette la rilevazione di dati ulteriori, non rilevanti al fine dichiarato²⁴. Inoltre, in una simile prospettiva la stessa previsione normativa consente espressamente l'acquisizione di altri dati utili per una completa individuazione del soggetto ai fini dell'accertamento tributario.

Ancora più ampia è la previsione secondo cui l'Anagrafe può acquisire dati e notizie non tipizzati da alcuna norma per effetto della comunicazione di questi da parte di altri uffici o Enti pubblici. In particolare l'art. 9 del DPR 605/73 conferisce ai Comuni il potere di fornire alla banca dati quelle notizie concernenti le persone fisiche²⁵ e giuridiche, dalle quali possano desumersi indicazioni utili alla determinazione della loro capacità contributiva.

²³Tale comma è stata aggiunto in seguito all'originaria formulazione dell'articolo dall'art. 3 del D.L. 15 gennaio 1993 convertito con la L. 63/93.

²⁴Gli elementi di identificazione necessari all'attribuzione del codice fiscale sono infatti già presenti nelle dichiarazioni dei redditi e nelle dichiarazioni dell'IVA.

²⁵La norma prevede l'esercizio da parte dei Comuni di una facoltà di segnalazione molto ampia, sia in ordine al profilo oggettivo che a quello soggettivo. Le notizie possono, infatti, concernere non solo le persone che risiedono nel territorio del Comune, ma anche quelle che vi possiedono beni o vi svolgono un'attività economica.

Un'ulteriore possibilità di acquisizione di dati e notizie utili all'attività di controllo svolta dall'Anagrafe tributaria deriva dalla possibilità di acquisirli mediante i collegamenti, previsti dal D.L. 8/76, tra il sistema informativo dell'Anagrafe tributaria e sistemi informativi delle Amministrazioni dello Stato²⁶.

Come risulta evidente dall'analisi dell'individuazione dei fini sottesi all'istituzione della banca dati, l'accesso ai dati e alle notizie raccolte sono espressamente garantite dal comma secondo dell'art. 1 del DPR 605/73 ai dipendenti del Ministero delle finanze preposti all'accertamento e ai controlli relativi all'applicazione dei tributi. L'articolo dispone, infatti, che a tali organi vengano comunicati i dati e le notizie in possesso dell'anagrafe e in particolare agli uffici distrettuali delle imposte, ai fini della valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti consequenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento.

Va rilevato, però, come il legislatore abbia inteso garantire la riservatezza dei dati raccolti dall'Anagrafe tributaria impedendo che gli stessi vengano utilizzati al di fuori delle finalità istituzionali indicate nell'art. 1 del DPR 605/73.

È l'art. 15 del DPR 605/73 ad aver apposto il segreto d'ufficio ai dati contenuti nella banca dati. Ad esso sono tenuti anche i dipendenti della società cui, con apposite convenzioni possono essere affidati la realizzazione e la conduzione tecnica del sistema operativo²⁷. Al Ministero dell'Economia e delle Finanze è tuttavia consentita la facoltà di rendere pubblici solo dati statistici e elaborazioni di dati privi di riferimenti nominativi.

Un'ulteriore fonte di tutela del diritto di riservatezza è offerta dall'art.1, comma quarto del D.L. 8/76 secondo cui il Ministero delle finanze ha obbligo di adottare le misure necessarie a garantire la sicurezza degli archivi contro manomissioni o interventi non autorizzati e per impedire l'illegittima utilizzazione dei dati e delle notizie acquisite attraverso il sistema informativo.

7. Banche dati pubbliche e automazione

L'attuale rapporto tra tecnologia e amministrazione è tale da poter affermare che, negli ultimi anni, in tema di informatizzazione degli uffici pubblici, si è passati dall'introduzione dei primi strumenti informatici atti a permettere un'efficiente gestione delle risorse documentali, all'attuale fase di teleamministrazione e di digitalizzazione delle attività amministrative.

Come evidenziato in precedenza i recenti interventi legislativi e regolamentari hanno mirato ad assicurare all'apparato pubblico un patrimonio informativo pubblico organico ed affidabile, a garantire a cittadini e imprese l'accesso on-line ai diversi servizi erogati dalle amministrazioni, a collegare funzionalmente l'uso della tecnologia in ambito pubblico con un profondo mutamento culturale della PA e a rafforzare l'infrastruttura tecnologica della PA.

²⁶ La norma prescrive che i collegamenti debbano essere autorizzati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio dei Ministri.

²⁷ Così prescrive l'art. 3, commi primo e quinto, del D.L. 8/76 vigente, che ha previsto per la violazione dell'obbligo del segreto di ufficio l'applicazione dell'art. 326 c.p.

In particolare, le politiche di e-government proposte dal governo non sono mirate esclusivamente alla realizzazione di un sistema informativo volto all'automazione delle procedure interne della PA e all'erogazione di servizi ai propri utenti, ma anche all'erogazione di servizi ai singoli sistemi informatici delle amministrazioni, prevedendo, nel contempo, la loro interconnessione. È evidente come, al fine di realizzare tali obiettivi risulta fondamentale il funzionamento ottimale delle banche dati pubbliche automatizzate ed in particolare di quelle anagrafiche, catastali e relative al mondo dell'impresa.

L'anagrafe della popolazione è stata interessata da numerosi interventi volti a dare ai cittadini e alle amministrazioni la possibilità di usufruire di servizi anagrafici on-line. Il Piano per l'e-government ha previsto una serie di azioni volte a garantire l'accesso ai servizi di certificazione delle anagrafi, la realizzazione di un indice delle anagrafi, la creazione di un sistema di notifica delle variazioni anagrafiche alla cui realizzazione è subordinata la messa in rete, da parte dei comuni, delle informazioni di cui sono in possesso.

Aspetto fondamentale è l'interazione tra amministrazioni centrali e comuni che deve avvenire nel rispetto della normativa sulla privacy. Le interrogazioni potranno avvenire, una volta a regime, direttamente e senza l'intervento di intermediari, per il solo tramite di servizi a valore aggiunto offerti dai gestori delle reti regionali, di area o di categoria cui i comuni sono connessi.

Le informazioni catastali, costituenti l'anagrafe territoriale, sono anch'esse oggetto di attenzione essendo fondamentali per la realizzazione di numerosi servizi per le informazioni territoriali utili per l'accesso ad un vasto patrimonio informativo da parte sia delle amministrazioni pubbliche che dei privati.

Il pieno sviluppo del Sistema pubblico di connettività e cooperazione e delle altre azioni previste dalle "Le linee guida del governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura" permetteranno la realizzazione di servizi tesi a garantire maggiori opportunità di accesso alle banche dati catastali, nonché la possibilità da parte di amministrazioni ed utenti di comunicare informazioni, avvicinando la PA ai suoi utenti.

Il sistema SISTER (Sistema di interscambio territorio) è gestito dall'Agenzia per il Territorio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e permette di visualizzare on-line e di stampare visure catastali di fabbricati e terreni in modo speculare a quanto è possibile fare in forma cartacea presso gli uffici territoriali. Il collegamento alle banche dati è consentito sia grazie alla rete extranet delle pubbliche amministrazioni che si basa sull'infrastruttura tecnologica della RUPA, sia attraverso il collegamento diretto ai server centrali dell'Agenzia per il territorio, sia attraverso la rete internet. Il servizio è offerto sia alle pubbliche amministrazioni che ai privati ai quali, però, è richiesto il pagamento del diritto di visura.

Il sistema, nel medio periodo, si evolverà offrendo un interscambio di dati tra banche dati comunali e banche dati gestite centralmente in grado di offrire, oltre alla consultazione e all'aggiornamento dei dati catastali, altri servizi a valore aggiunto e di cooperazione e di comunicazione bidirezionale tra i soggetti coinvolti.

Anche l'anagrafe economica, costituita dal Registro delle imprese non è esclusa dai rapidi processi di cambiamento che stanno investendo l'amministrazione pubblica. La banca dati,

e lo abbiamo evidenziato in precedenza, ha un'importantissima funzione informativa per gli imprenditori che, attraverso il Registro delle imprese, possono desumere tutte le informazioni sulla capacità produttiva di una o più imprese.

La società delle Camere di commercio, InfoCamere, ha realizzato alcuni software rivolti agli utenti più assidui che consentono loro di preparare in modo rapido e semplificato le domande di iscrizione e modifica al Registro delle imprese, nonché interfacciarsi sul web navigando tra i dati contenuti.

Lo sportello Telemaco permette non solo di inoltrare richieste per via telematica di iscrizione, modifica e cessazione al Registro, ma di ottenere, sempre per via telematica, documenti aventi valore legale rilasciati dalla Camera di Commercio e dati elaborati in forma statistica.

Per gestire le informazioni, InfoCamere, si avvale di tecnologie d'avanguardia di archiviazione ottica e di una rete telematica ad alta velocità, IC Rete. A livello locale, ogni Camera di Commercio, è stata dotata di un sistema locale ed omogeneo in architettura client-server, basati su piattaforma Unix, facendo in modo che ogni Camera sia in grado di eseguire le operazioni ordinarie sugli archivi residenti presso i server locali in modalità indipendente ed adeguata al proprio carico di lavoro. Questi sistemi locali sono connessi in rete geografica ad un server centrale che assicura scambi tra le Camere di Commercio e servizi per gli utenti terzi e la PA.

8. Conclusioni

Il contesto economico, sociale e politico che fa da sfondo alla nostra quotidianità è caratterizzato da un dato del quale non si può non tenere conto: l'emersione dell'informazione sia come valore assoluto, sia come strumento fondamentale per l'esercizio di altri diritti e facoltà costituzionalmente garantite.

Nella nostra società, l'informazione è, e sempre più lo diventerà, uno strumento fondamentale, capace di invadere e, per certi aspetti, anche trasformare, interi settori della quotidianità, dalla politica all'economia.

Per fare qualche esempio si pensi al ruolo dell'informazione nella politica. Essa pur essendo da sempre uno strumento essenziale di raccolta e gestione del consenso, oggi, con l'avvento della tecnologia, è venuta ad assumere un ruolo più che mai decisivo nella vita politica del Paese, capace anche di stravolgere lo stesso modo di fare politica. Essa infatti, proprio in ragione della sua capacità di raggiungere chiunque e dovunque, è capace di orientare le scelte dei cittadini più di quanto non avvenisse in passato.

Ma non basta, si pensi ancora all'economia, settore in cui da più parti è invocata un'esigenza di maggiore trasparenza e certezza negli scambi. L'informazione rappresenta così uno strumento chiave per la soddisfazione di tali esigenze, fondamentali per dare fiducia ai mercati e creare così sviluppo.

La diffusione e circolazione dell'informazione, intesa quale valore assoluto, nonché strumento indiretto per l'esercizio di diritti e facoltà costituzionalmente garantite, dovrebbe considerarsi un'esigenza in un Paese come il nostro, e come tale meritevole di tutela da

parte dell'ordinamento. Il riconoscimento della libertà di informare, il diritto a conoscere e ad essere informati, i diritti di partecipazione alla vita civile e democratica del Paese, l'affermazione del principio della trasparenza amministrativa, la disciplina sull'e-government e l'interconnessione dei sistemi informativi delle amministrazioni e la disciplina sull'attività di informazione e di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, cosa sono se non il riconoscimento, seppure a volte mediato ed indiretto, del valore dell'informazione e del suo ruolo chiave nella vita del nostro Paese?

Non possono negarsi i numerosi passi in avanti che, nel nostro Paese, sono stati compiuti in merito alla diffusione delle informazioni pubbliche. Si pensi soprattutto alla rivoluzionaria affermazione del principio della trasparenza amministrativa, allo sforzo degli ultimi governi verso la realizzazione di una infrastruttura tecnologia in grado di permettere lo scambio delle informazioni tra pubblici poteri e cittadini e alla promozione, operata attraverso l'approvazione della L. 150/2000, dell'attività di informazione e comunicazione dei soggetti pubblici.

Tuttavia, riconosciuto il valore dell'informazione e della sua circolazione quale elemento essenziale per il Paese, che fa da sfondo sia ai rapporti tra istituzioni e cittadini, che tra quelli tra i singoli cittadini, rimane da risolvere il problema relativo all'individuazione dei requisiti per la diffusione delle stesse informazioni.

In proposito si è più volte rilevato come l'accesso e, quindi, la diffondibilità dell'informazione pubblica incontri un limite invalicabile in presenza di un diritto alla riservatezza o il segreto di Stato. Alla luce di ciò sembra lecito pensare che il parametro cui riferirsi per stabilire quando un'informazione è diffondibile e quando non lo è, non può che essere l'incidenza su questa, di un diritto alla riservatezza o del segreto di Stato. Soprattutto il diritto alla privacy, con riferimento all'attività dell'amministrazione pubblica, ha il compito di impedire che il trattamento delle informazioni, non finalizzato allo svolgimento dei compiti istituzionali di tutela di interessi pubblici, possa invadere la sfera privata dei cittadini, ledendo così i diritti inviolabili dell'uomo.

Sulla base di tale indicazione, contenuta già nella disciplina sulla privacy, parrebbe potersi affermare che, se un trattamento è consentito per la cura di un interesse pubblico, la diffusione sarà legittima ove quell'interesse per il quale sono raccolti, trattati e conservati dati informativi, lo richieda.

Risulta quindi essenziale svolgere un'analisi, per così dire, "oggettivata" dell'interesse per il quale un dato viene trattato da un soggetto pubblico. In altri termini occorrerà effettuare una valutazione caso per caso ed in concreto, sull'attività del soggetto pubblico e sulla finalità per il quale il dato è raccolto e trattato. Successivamente, ai fini della diffusione, sarà necessario valutare se questa sia necessaria per la tutela dell'interesse pubblico di volta in volta tutelato. Così facendo, occorrerebbe escludere dalla categoria delle informazioni diffondibili tutte quelle che un'amministrazione raccoglie per esigenze di interesse pubblico per la cui cura non è necessaria la diffusione.

Nel caso di un documento prodotto nell'ambito di un procedimento amministrativo finalizzato all'espropriazione di un bene per pubblica utilità, la cura dell'interesse pubblico che è alla base, non necessita, di per se stesso, della diffusione generalizzata e a chiunque delle informazioni contenute. Sarà altresì necessaria la diffusione dei dati in esso contenuti

al solo soggetto interessato, al fine di assicurare la tutela di situazioni giuridiche soggettive. Diverso sarà invece il caso delle informazioni contenute nel Registro delle imprese, la cui raccolta e, quindi, diffusione rappresenta esso stesso lo strumento attraverso il quale l'interesse pubblico viene tutelato.

Individuata la strumentalità alla cura dell'interesse pubblico quale parametro per definire quando un'informazione è diffondibile, alla luce di quanto emerso dall'analisi sin qui svolta e senza presunzione di esaustività, sarebbe possibile proporre un elementare modello classificatorio delle diverse tipologie di informazioni pubbliche.

Secondo la classificazione proposta, l'informazione può essere o pubblica, nel senso che è raccolta per fini pubblici, oppure privata. All'interno della prima categoria, le informazioni pubbliche, finalizzate alla cura di pubblici interessi, vanno distinte in informazioni essenziali e non essenziali.

Le prime possono essere definite come quelle informazioni indispensabili per l'esercizio dei diritti democratici, tra cui rientrano anche quelle volte a garantire ai cittadini la partecipazione ai procedimenti amministrativi per tutelare le proprie situazioni giuridiche soggettive. Quelle non essenziali invece, pur essendo raccolte per finalità pubbliche, non sono strumentali all'esercizio dei diritti democratici e a quelli di partecipazione ai procedimenti.

All'interno di entrambe le categorie di informazioni pubbliche, occorrerà poi individuare quelle che sono suscettibili di diffusione ai terzi. Con riguardo a quelle essenziali si può agevolmente affermare che saranno diffondibili tutte quelle per le quali la diffusione a terzi è, essa stessa, necessaria per l'esercizio dei diritti e dei doveri democratici, mentre non lo saranno quelle che, al contrario, risultano prive di tale requisito. In particolare, le informazioni relative ai procedimenti amministrativi, il cui accesso è subordinato alla sussistenza di un interesse specifico quale la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive, non sono, in generale, suscettibili di diffusione a terzi. Questo in ragione del fatto che in questo caso, la diffusione delle informazioni non è strumentale alla difesa dei propri diritti, suscettibili di lesione a seguito dell'esercizio dell'attività amministrativa, che è invece la ratio del riconoscimento del diritto di partecipazione ai procedimenti riconosciuto dalla L. 241/90. In merito alle informazioni non essenziali, specularmente, saranno diffondibili a terzi solo quelle la cui diffusione permetta la tutela dell'interesse pubblico sotteso alla loro raccolta e trattamento.

Diverse saranno poi le modalità attraverso cui l'informazione diffondibile sarà messa a disposizione. Per le informazioni essenziali e diffondibili, come ad esempio, sentenze, leggi, provvedimenti amministrativi generali ecc..., proprio in ragione del fatto che la loro fruizione è strumentale all'esercizio di altri diritti democratici, sarà compito dei pubblici poteri non solo garantire l'accesso a chiunque, indipendentemente dalla presenza di un interesse specifico, ma anche predisporre dei veri e propri servizi informativi. Per i dati informativi non essenziali, la cui diffusione risulta strumentale alla tutela di determinati interessi pubblici, ma senza per questo risultare decisivi ai fini della esercizio dei diritti e doveri democratici, i pubblici poteri dovranno provvedere alla loro diffusione, almeno attraverso la semplice messa a disposizione a chiunque dell'informazione "grezza", nel rispetto delle condizioni di concorrenza e salvaguardando il segreto di Stato e i diritti di privacy.

Per fare alcuni esempi, nel caso dell'anagrafe tributaria, ci si trova in presenza di informazioni essenziali in virtù del fatto che la sua funzione è quella di permettere ai pubblici poteri di rendere effettivo il principio della capacità contributiva e del concorso di tutti i cittadini alle spese dello Stato. Tali informazioni, tuttavia, non sono suscettibili di diffusione in ragione del fatto che l'effettivo concorso di tutti i cittadini alle spese dello Stato in ragione della propria capacità contributiva, non richiede che le informazioni raccolte dall'anagrafe tributaria siano diffuse anche a soggetti terzi. Al contrario, non potrà invece esservi dubbio relativamente al fatto che per la sua effettiva realizzazione, molto dipenderà dalla capacità dei soggetti pubblici di far circolare, tra loro ed efficacemente, le informazioni di cui sono in possesso, al fine di garantire l'effettiva applicazione del principio della capacità contributiva.

Diverso è invece il caso del Registro delle imprese al cui interno sono contenute informazioni raccolte per la tutela di un interesse generale alla tutela del mercato e alle certezze degli scambi. In questo caso, la diffusione dei dati informativi ivi contenuti, pur non rientrando nella categoria dei dati essenziali, non può negarsi in quanto la loro diffusione è strumentale all'effettiva realizzazione delle finalità pubbliche per le quali tali informazioni sono raccolte.

In base alle considerazioni sin qui fatte, è possibile fare alcune considerazioni di sfondo su quale sia l'effettiva portata della direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, sull'ordinamento italiano.

La direttiva mira a promuovere il riutilizzo delle informazioni del settore pubblico in considerazione del fatto che, secondo quanto rilevato dal legislatore comunitario, il riutilizzo di tali informazioni è strumentale sia alla crescita economica che alla creazione di nuovi posti di lavoro. La direttiva pone l'accento sul fatto che le attuali discipline relative al riutilizzo delle informazioni pubbliche sono caratterizzate da una notevole disomogeneità che, in risposta allo sviluppo delle nuove tecnologie, potrebbero portare gli Stati membri a determinare soluzioni sempre più divergenti.

Essa trae fondamento da due concezioni di fondo: la potenzialità economica del riutilizzo dei dati pubblici e l'eccessiva disomogeneità delle discipline nazionali relative allo sfruttamento degli stessi. La direttiva ha cercato così di indicare agli Stati membri una sorta di disciplina minima, uno standard normativo, essenziale al fine di armonizzare non tanto le norme relative alla possibilità o meno di riutilizzare i dati pubblici, quanto quelle relative alle modalità di sfruttamento e di riutilizzo dei dati.

Infatti, essa "detta un complesso minimo di norme in materia di riutilizzo e di strumenti pratici per agevolare il riutilizzo dei documenti esistenti in possesso di enti pubblici degli Stati membri". Questi ultimi "provvedono affinché, ove sia permesso il riutilizzo di documenti in possesso degli enti pubblici, questi siano riutilizzabili a fini commerciali o non commerciali" in conformità a quanto prescritto dalla direttiva. Inoltre, essa "non prescrive un obbligo di consentire il riutilizzo di documenti" il quale spetta, anche dopo l'entrata in vigore della direttiva, agli Stati membri o all'ente pubblico interessato.

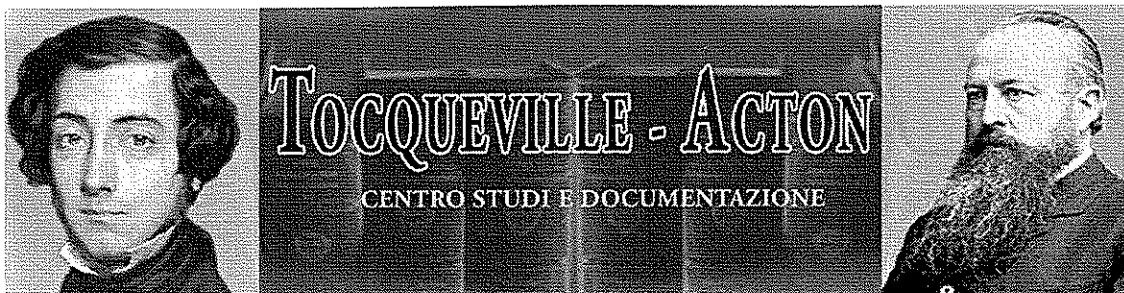
Significativa è poi l'esclusione, prevista all'art. 1, comma 3. Con questa, il legislatore comunitario ha disposto l'inapplicabilità della direttiva "nei casi in cui i cittadini o le

imprese debbano dimostrare, in virtù del regime di accesso, di avere un particolare interesse all'ottenimento dell'accesso ai documenti".

In virtù di tale esclusione, occorre preliminarmente chiarire che la disciplina minima dettata dalla direttiva riguarda esclusivamente quel tipo di informazione pubblica, la cui regolamentazione prescrive un accesso generalizzato, non subordinato alla presenza, in capo al richiedente, di un interesse particolare, nonché il riconoscimento della possibilità di riutilizzarle anche per finalità commerciali.

In relazione al contesto italiano sin qui descritto, appare evidente come la direttiva miri a disciplinare quella tipologia di informazioni pubbliche che abbiamo definito non essenziali, ma suscettibili di diffusione. Essa infatti detta alcuni principi fondamentali relativamente alle modalità di diffusione solo ed esclusivamente di tali dati e stabilisce alcune forme di garanzia quali la concorrenza e la non discriminazione.

Tuttavia, non può essere negato che tale direttiva, nel rendere attuale il tema dell'informazione pubblica ed il suo valore, impone al legislatore italiano, in sede di recepimento, di compiere alcune definitive scelte di politica dell'informazione pubblica. Esso dovrà infatti chiarire definitivamente quali siano le informazioni suscettibili di diffusione e quali quelle prive di tale requisito. Solo dopo aver fatto ciò potrà poi provvedere a definire quelle che sono le condizioni minime per il riutilizzo ed i suoi limiti, provvedendo così ad elaborare una disciplina sistematica e completa, da più parti invocata.



CHI SIAMO

Il Centro Studi e Documentazione Tocqueville-Acton nasce dalla collaborazione tra la **Fondazione Novae Terrae** ed il **Centro Cattolico Liberale** al fine di favorire l'incontro tra studiosi dell'intellettuale francese Alexis de Tocqueville e dello storico inglese Lord Acton, nonché di cultori ed accademici interessati alle tematiche filosofiche, storiografiche, epistemologiche, politiche, economiche, giuridiche e culturali, avendo come riferimento la prospettiva antropologica ed i principi della Dottrina Sociale della Chiesa.

PERCHÈ TOCQUEVILLE E LORD ACTON

Il riferimento a Tocqueville e Lord Acton non è casuale. Entrambi intellettuali cattolici, hanno perseguito per tutta la vita la possibilità di avviare un fecondo confronto con quella componente del liberalismo che, rinunciando agli eccessi di razionalismo, utilitarismo e materialismo, ha evidenziato la contiguità delle proprie posizioni con quelle tipiche del pensiero occidentale ed in particolar modo con la tradizione ebraico-cristiana.

MISSION

Il Centro, oltre ad offrire uno spazio dove poter raccogliere e divulgare documentazione sulla vita, il pensiero e le opere di Tocqueville e Lord Acton, vuole favorire e promuovere una discussione pubblica più consapevole ed informata sui temi della concorrenza, dello sviluppo economico, dell'ambiente e dell'energia, delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, della fiscalità e dei conti pubblici, dell'informazione e dei media, dell'innovazione tecnologica, del welfare e delle riforme politico-istituzionali. A tal fine, il Centro invita chiunque fosse interessato a fornire materiale di riflessione che sarà inserito nelle rispettive aree tematiche del Centro.

Oltre all'attività di ricerca ed approfondimento, al fine di promuovere l'aggiornamento della cultura italiana e l'elaborazione di public policies, il Centro organizza seminari, conferenze e corsi di formazione politica, favorendo l'incontro tra il mondo accademico, quello professionale-impresoriale e quello politico-istituzionale.