

COMPLESSO UNIFICATO



N.D.

2003

SENTENZA  
CIVILE N°  
Depos. data  
il  
3 DIC. 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

Sezione III Civile

Riunita in Camera di Consiglio in persona dei seguenti Magistrati:

- dott. **CARLO VECCHIO**-PRESIDENTE
  - dott. **DOLORES NERI**-CONSIGLIERE
  - dott. **ROSARIA SAVASTANO**-CONSIGLIERE EST.
- ha pronunciato la seguente

R.G. N° 366/06  
Cron. N° 3100  
Rep. N° 2581

SENTENZA

nella causa civile in unico grado iscritta al n. 366 del ruolo generale dell'anno 2006

*promossa da:*

RIBES S.p.A., in persona del legale rappresentante "pro tempore", elettivamente domiciliata in Bologna, piazza Aldrovandi n. 3, presso lo studio dell'avv. Maria Chiara Lista, rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Fantigrossi del foro di Milano come da mandato in calce all'atto di citazione.

OGGETTO:  
Azione ex art. 33  
c.c. - L. 10/10/82  
n. 287

Minuta depositata  
il ... 2 DIC. 2008 ...

-ATTRICE-

*contro:*

AGENZIA DEL TERRITORIO, in persona del Direttore

CORTE DI APPELLO DI BOLOGNA  
RILASCIATE ALL'AVV. LISTA  
N° 1 COPIE  
N° 34 FACCIATE  
 AUTENTICHE  SEMPLICI  
 ESECUTIVE  
 URGENTI  NON URGENTI  
DIRITTI € 3099  
(in marche)  
Bologna 18 DIC 2008  
L'OPERATORE GOVERNATIVO  
Patrizia PALLA

"pro tempore", per legge rappresentata e difesa in giudizio dall'Avvocatura dello Stato, preso i cui uffici in Bologna, via Guido Reni n. 4, è per legge domiciliata.

**-CONVENUTA-**

**OGGETTO:**

"Azione ex art. 33, comma 2, legge 10 ottobre 1990, n. 287".

**CONCLUSIONI DELLE PARTI**

**Conclusioni per la società attrice:**

"Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello adita, respinta ogni contraria istanza, eccezione e difesa previa - ove occorra - remissione della causa in istruttoria per l'espletamento delle prove richieste, così giudicare:

a) accertare che la lamentata condotta dell'Agenzia del territorio costituisce abuso di posizione dominante e come tale illecito concorrenziale e che sussiste il pieno e legittimo diritto della società attrice di continuare ad esercitare l'attività di accesso ai pubblici registri e di consultazione degli stessi a fini di produzione e cessione a terzi di prodotti e servizi informativi a valore aggiunto, in regime di libero mercato di libera concorrenza; e conseguentemente



b) condannare l'Agencia del Territorio al risarcimento di ogni danno patito e patiendo in relazione alla censurata condotta anticoncorrenziale della stessa, anche in relazione al perduto avviamento commerciale, agli investimenti effettuati, ai maggiori costi, ai minori introiti e alla perdita di valore dell'azienda, per l'importo che verrà documentato e determinato in corso di causa, previa occorrendo idonea C.T.U.; nonché

c) inibire, anche a titolo di risarcimento del danno in forma specifica, qualsiasi riserva o monopolio in ordine a tale attività d'impresa ed imponendo alla convenuta di astenersi da qualsiasi iniziativa, dichiarazione o comportamento che, anche regolamentando in modo nuovo le attività di riutilizzazione commerciale di cui si controverte, possa risultare incompatibile con la prosecuzione dell'attività della società attrice secondo le modalità in atto alla data del 31 dicembre 2004; nonché

d) previo, occorrendo ed in subordine, accertamento della proprietà dei dati ricavati dai pubblici registri di cui è causa in capo alla società attrice e rinvio alla Corte Costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi

367-374, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, per contrasto con gli articoli 3, 41, 42, 43, 97 e 117 Cost., nonché dell'art. 4, comma 1, lett. d), del Decreto Legislativo 24 gennaio 2006, n. 36, per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 43, 77, 97 e 117 Cost.;

e) con condanna alle spese ed onorari di giudizio nella misura che verrà ritenuta di giustizia".

**Conclusioni per la convenuta:**

"Voglia l'Ecc.ma Corte d'appello adita, *contrariis reiectis*, in gradato subordine e salvo gravame, previa declaratoria della manifesta infondatezza delle eccezioni di illegittimità costituzionale formulate,

.in via pregiudiziale, dichiarare il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere e decidere la presente controversia essendo essa riservata alla giurisdizione delle competenti commissioni tributarie;

.sempre in via pregiudiziale, dichiarare la propria incompetenza per territorio a conoscere e decidere la presente causa essendo essa riservata alla cognizione della Corte d'appello di Roma;

.previa sospensione del processo, proporre, occorrendo, alla Corte di giustizia delle Comunità euro-



*Handwritten signature*

pea domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 234 del Trattato CE per conoscere, in riferimento alla Direttiva 2003/98/CE, se:

a) l'Agenzia del territorio - quale successore ex lege del Conservatore dei registri immobiliari e, quindi, del Ministero dell'economia e delle finanze del quale quello costituiva organo - nello svolgimento della funzione di ostensione a coloro che ne facciano richiesta di copia delle trascrizioni, delle iscrizioni e delle annotazioni esistenti nei registri immobiliari contro pagamento di una tassa o stipulazione di un'apposita convenzione ogni qualvolta il soggetto incaricato da terzi delle relative acquisizioni utilizzi o riutilizzi i relativi dati, eserciti un'attività di impresa ovvero adempia ad un compito di servizio pubblico esercitando un potere inerente alla sua qualità di pubblica autorità;

b) il pagamento della tassa di riutilizzo prevista dal comma 370 della legge italiana 30 dicembre 2004, n. 311 e dall'allegato 2 *quinquies* della legge italiana 31 marzo 2005, n. 43 nella misura di 5 euro per ogni dato o informazione riutilizzata da parte di soggetti privati incaricati dell'acquisizione degli stessi da parte di banche,

società finanziarie, notai, commercialisti, avvocati ed altri professionisti, salva la possibile stipulazione di un'apposita convenzione che preveda un pagamento forfettario ad essa parametrato, sia tale da rendere impossibile o quantomeno straordinariamente difficile per tali soggetti privati operare sul mercato dei servizi informativi per conto terzi, escludendo così ogni concorrenza su detto mercato;

nel merito, rigettare comunque ogni avversa domanda perché inammissibile, infondata in fatto e in diritto e perché, in ogni caso, non provata.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari di giudizio".

#### **LA CORTE**

Udita la relazione della causa fatta dal Consigliere dottor Rosaria Savastano;

lette le conclusioni precisate dai procuratori delle parti all'udienza dell'8 luglio 2008;

esaminati gli atti e i documenti del processo, ha così deciso:

#### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto di citazione notificato il 27 febbraio 2006 RIBES S.p.A. ha convenuto in giudizio davanti a questa Corte d'Appello ai sensi dell'art. 33, se-



*[Handwritten signature]*

condo comma, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Agenzia del Territorio, in fatto deducendo che: essa è una società da tempo operante nel settore delle informazioni economiche e finanziarie; la sua clientela è rappresentata in prevalenza da studi professionali (notai, avvocati, commercialisti, ecc.) e da banche, che richiedono rapporti informativi sulla consistenza patrimoniale di persone fisiche e giuridiche; detti rapporti sono realizzati anche attraverso la consultazione di vari archivi e registri pubblici, tra cui, in particolare, le Conservatorie dei registri immobiliari e il Catasto terreni e fabbricati; i prodotti e servizi informativi sono collocati sul mercato in regime di libera concorrenza e costituiscono il frutto di un'autonoma attività intellettuale e imprenditoriale, posto che essa non si risolve nella mera distribuzione dei dati ma richiede una particolare competenza nella loro ricerca e interpretazione, dando luogo alla produzione di informazioni nuove e originali derivanti dal confronto di vari archivi oltre che dall'apporto interpretativo: in ciò consisterebbe la fondamentale differenza tra il servizio pubblico reso dall'Agenzia del territorio con la messa a disposizione dei dati grezzi e i servizi

a valore aggiunto, prodotti e commercializzati dalle imprese del settore; poiché l'accesso ai pubblici registri è libero, essendo consentito a chiunque di ispezionarli, si è formato "a valle" un autonomo mercato dei servizi informativi, che utilizzano, come materia prima, le informazioni pubbliche: detto mercato risponde alla nozione di mercato rilevante, di cui possiede gli elementi costitutivi (mercato del prodotto rilevante e mercato geografico rilevante); con le disposizioni contenute nei commi 367-374 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria per il 2005), il legislatore nazionale ha introdotto un nuovo regime della materia, fondato sui seguenti passaggi: divieto generalizzato di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari, che risultino acquisiti, anche per via telematica in via diretta o mediata, dagli archivi catastali o da pubblici registri immobiliari, tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio (comma 367); definizione di riutilizzazione commerciale che ricorre quando i predetti documenti, dati ed informazioni sono ceduti o comunque forniti a terzi, anche in copia o parzialmente o previa elaborazione nella forma o nel contenuto, dai soggetti



*[Handwritten signature]*



che li hanno acquistati, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli uffici dell'Agenzia del territorio (comma 368); esclusione del nuovo regime quando i predetti documenti, dati ed informazioni sono forniti al solo soggetto per conto del quale, su preventivo e specifico incarico, risultante da atto scritto, l'acquisizione stessa, previo pagamento dei tributi dovuti, è stata effettuata. Anche in tale ipotesi, tuttavia, salvo prova contraria, si ha riutilizzazione commerciale quando il corrispettivo previsto, o comunque versato, per la fornitura, risulta inferiore all'ammontare dei tributi dovuti agli uffici dell'Agenzia del territorio per l'acquisizione, anche telematica, dei predetti documenti, dati o informazioni (comma 369); estensione dell'ambito della tariffazione per ciascun atto di riutilizzazione commerciale (comma 370); previsione di un regime di convenzionamento con l'Agenzia del Territorio, secondo cui le attività di riutilizzazione commerciale sono consentite esclusivamente se regolamentate da specifiche convenzioni stipulate con l'Agenzia del territorio, che disciplinino, a fronte del preventivo pagamento dei tributi dovuti anche ai sensi del comma 370, modalità e termini della raccolta, della conserva-

zione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito (comma 371): il tutto rafforzato da un apparato sanzionatorio (comma 372); tale regime, cui l'Agenzia del Territorio aveva dato immediata applicazione con la circolare n. 2/2005, rendeva manifesta la sua strategia, avallata dal legislatore della finanziaria 2005, di "mettere fuori mercato" le imprese private e di offrire direttamente i servizi in questione.

In diritto la società Ribes ha dedotto: posto che costituisce "impresa" anche il soggetto pubblico (nella specie, Agenzia del Territorio) cui lo Stato italiano ha affidato la tenuta dei registri immobiliari e che la commercializzazione dei dati costituisce attività di impresa, nel realizzare anch'essa servizi per il mercato delle imprese e per i consumatori, l'Agenzia è tenuta a conformarsi alle regole del mercato concorrenziale; la sua condotta invece è stata improntata a totale inosservanza di dette regole, ponendosi in contrasto con la Direttiva 2003/98/CE, con gli articoli 2, 3 e 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con gli articoli 4, comma 1, 10, comma 2, 31, comma 1, 81, 82 e 86 del Trattato CE nonché con l'articolo 1 del Regolamento n. 17/62 del Consiglio. Dette disposizio-



ni impediscono infatti che lo Stato possa riservare a sé ovvero a una impresa pubblica (quale è l'Agencia del Territorio) ovvero solo ad alcune imprese private, da questa discrezionalmente scelte e convenzionate, l'esercizio di un'attività imprenditoriale che si sviluppa "a valle" della funzione pubblica di tenuta dei registri e di rilascio di certificazioni munite di pubblica fede e non interferisce con essa. In questo contesto deve essere affermata la responsabilità risarcitoria dell'Agencia del Territorio, la quale - con piena consapevolezza degli effetti negativi, di rilevanza patrimoniale, del nuovo regime convenzionale - non ha attivato i suoi poteri di disapplicazione e ha ommesso di dare riscontro all'istanza-diffida delle società interessate. L'alterazione delle regole del buon andamento del mercato ha comportato un grave pregiudizio per la società attrice anche in relazione alla perdita di avviamento commerciale, agli investimenti effettuati, ai maggiori costi, ai minori introiti e alla perdita di valore dell'azienda.

Per tutto quanto esposto Ribes S.p.A. ha chiesto alla Corte di accogliere le conclusioni trascritte in epigrafe.

Ritualmente costituitasi, l'Agenzia del Territorio ha resistito alla pretesa: ha proposto eccezioni di carattere pregiudiziale e ha resistito nel merito, elaborando una articolata e approfondita linea difensiva e formulando le conclusioni trascritte in epigrafe.

Esaurita la trattazione mediante rituale scambio di memorie ai sensi degli artt. 183 e 184 c.p.c., all'udienza dell'8 luglio 2008 le parti hanno precisato le loro conclusioni nei termini indicati in epigrafe e la Corte si è riservata di decidere all'esito del deposito delle comparse conclusionali e delle eventuali repliche.

#### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

Nel costituirsi in giudizio l'Agenzia del Territorio ha eccepito in via pregiudiziale il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere e decidere la presente controversia, ritenendo che essa sia riservata alla cognizione delle competenti commissioni tributarie ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, come sostituito dall'art. 12, comma 2°, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

Secondo l'Avvocatura, al di là di nominalistici ri-



ferimenti alla disciplina della concorrenza, l'azione tenderebbe, nella sostanza, all'accertamento negativo dell'obbligazione tributaria, avente per oggetto il pagamento della tassa di riutilizzo dei dati catastali e ipotecari, introdotta dal comma 370 della legge 30 dicembre 2004, n. 311: anche ammettendo in via di mera ipotesi che la tassazione comporti effetti nocivi per la concorrenza, resterebbe comunque il fatto che Ribes S.p.A. contesta la legittimità della estensione della tassazione dall'acquisizione del dato catastale e ipotecario alla sua successiva riutilizzazione commerciale; tanto basterebbe per escludere il potere dell'autorità giudiziaria ordinaria di occuparsi della controversia, posto che la giurisdizione in materia di tributi *di ogni genere e specie* (art. 2 d.lgs. n. 546/1992) è riservata in via esclusiva al giudice speciale tributario.

Tale tesi non può essere condivisa.

Com'è noto, la giurisdizione del giudice si determina in base alla domanda (art. 386 c.p.c.); ai fini del riparto tra giurisdizione del giudice ordinario e giurisdizione del giudice tributario assume rilevanza il *petitum* sostanziale, che si identifica non solo in funzione della concreta statuizione ri-

chiesta al giudice ma anche e soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia delle ragioni fatte valere dall'istante a sostegno della domanda.

Nel caso di specie Ribes S.p.A. non ha esercitato azione di ripetizione di indebito né di accertamento dell'inesistenza di un'obbligazione qualificata come tributaria ma, denunciando l'illegittimità dell'imposizione dei "tributi speciali catastali" e delle "tasse ipotecarie" per ciascun atto di "riutilizzo commerciale" (v. art. 370 legge n. 311 del 2004), ne ha sostenuto l'illiceità sotto il profilo della violazione delle norme che tutelano la struttura concorrenziale del mercato, deducendo che la manovra tariffaria aveva lo scopo e produceva l'effetto di impedire o limitare gli accessi al mercato di riferimento: in altri termini, nella fattispecie in esame, la controversia non riguarda direttamente la sussistenza del potere impositivo o la correttezza del suo esercizio, bensì gli effetti che l'imposizione è suscettibile di determinare sul mercato, alterandone la struttura concorrenziale.

Risulta quindi evidente che, attivando la tutela prevista dalla legge n. 287 del 1990 e già dal Trattato, la società attrice ha legittimamente rivolto le sue istanze davanti al giudice ordinario



della concorrenza, individuato nella corte d'appello competente per territorio: in tale ambito - di potestà giurisdizionale - ben può essere inquadrato l'esame nel merito della compatibilità comunitaria della nuova disciplina del "riutilizzo" delle informazioni che, come meglio si dirà in seguito, consiste nell'attività di produzione di informazioni diverse, prive di qualsiasi valore di certificazione e, quindi, del requisito della pubblica fede.

Anche l'eccezione pregiudiziale subordinata di incompetenza territoriale della Corte d'Appello adita deve essere disattesa.

Secondo l'Avvocatura la competenza *ratione loci* a decidere la presente vertenza, in applicazione del foro generale delle persone giuridiche stabilito dall'art. 19 del codice di rito, spetterebbe alla Corte d'Appello di Roma quale giudice del luogo in cui l'Agenzia, che è ente pubblico non economico a carattere nazionale, ha sede.

Ai sensi dell'art. 20 c.p.c., per le cause relative a diritti di obbligazione è competente anche il giudice del luogo in cui è sorta l'obbligazione dedotta in giudizio; nell'ipotesi di violazione delle norme sulla concorrenza, il *locus commissi delicti*

deve essere individuato in quello in cui si sono materialmente verificati gli effetti sul mercato dell'attività concorrenziale vietata. Orbene, Ribes S.p.A. ha sede legale e operativa nella provincia di Parma e agisce, in particolare, in luoghi che rientrano nell'ambito territoriale di questa Corte d'Appello; nel caso di specie, il luogo della sede coincide con quello in cui la società si rivolge al mercato dei servizi informativi offerti ai clienti, che operano e agiscono in Emilia Romagna, sicché il mercato geografico rilevante e di riferimento è costituito da quello locale, nel quale gli operatori, conosciute le restrizioni e i costi aggiuntivi conseguenti alle tariffe praticate dall'Agenzia del Territorio e alle altre condotte censurate in citazione, potrebbero essere indotti a diminuire i loro rapporti con la società intermediaria e a farli addirittura cessare, ritenendo più conveniente rivolgersi all'Agenzia del Territorio; il luogo in cui la condotta censurata (limitazione delle condizioni di riutilizzo commerciale delle informazioni del settore pubblico dei registri immobiliari, determinata da restrizioni ingiustificate o dalla istituzione di nuove barriere amministrative) è destinata a produrre direttamente gli effetti lesivi



A handwritten signature or set of initials in dark ink, located to the right of the main text.



della concorrenza, dedotti dalla società attrice, coincide con il territorio compreso nel distretto di questa Corte d'Appello, dove l'Agenzia del Territorio, favorita dalle innovazioni legislative, ha la possibilità di ampliare la sua offerta di servizi commerciali, del tutto analoghi a quelli proposti da Ribes, determinando un'alterazione delle regole del mercato e provocando uno sviamento di clientela in danno della concorrente.

Sempre in via pregiudiziale l'Agenzia del Territorio ha eccepito l'inammissibilità dell'azione esercitata nei suoi confronti, posto che la tutela giurisdizionale prevista dal secondo comma dell'art. 33 della legge n. 287 del 1990 si incentra sulle azioni di nullità di atti lesivi del diritto di concorrenza e sulle connesse e consequenziali azioni di risarcimento del danno e presuppone, pertanto, atti o fatti commessi in violazione di quel diritto. Al riguardo, l'Agenzia del territorio ha dedotto che essa non aveva emanato alcun provvedimento qualificabile come lesivo della concorrenza, essendosi limitata a dare applicazione alla nuova disciplina introdotta dalla legge n. 311 del 2004, sicché l'asserita attività anticoncorrenziale sarebbe stata posta in essere dallo stesso legislatore.

re che, nella sua discrezionalità, aveva ritenuto di regolare, "a fini di contrasto di fenomeni di elusione fiscale e di tutela della fede pubblica" (art. 367 della citata legge), la materia della riutilizzazione commerciale dei documenti, dati e informazioni catastali e ipotecari.

In proposito si osserva che, secondo il costante insegnamento della Corte di Giustizia delle Comunità europee, "sarebbe contraddittorio statuire che i singoli possono invocare dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di una direttiva, allo scopo di far censurare l'operato dell'amministrazione, e al contempo ritenere che l'amministrazione non sia tenuta ad applicare le disposizioni della direttiva disapplicando le norme nazionali ad essa non conformi...Pertanto, al pari del giudice nazionale, l'amministrazione...è tenuta...a disapplicare le norme di diritto nazionale non conformi" al diritto comunitario (cfr. Corte di Giustizia Comunità europee 22.6.1989, n. 103/88, e, più recentemente, 9.9.2003, n. 198/01); anche la giurisprudenza italiana ha più volte affermato il principio secondo cui tutti i soggetti che nel nostro ordinamento sono competenti a dare esecuzione alle leggi e agli atti aventi forza e valore di legge, tanto se dota-



*[Handwritten signature]*

ti di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi, sono tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con quelle comunitarie direttamente applicabili (cfr. Cons. Stato, sez. V, 6.4.1991, n. 452; Cons. Stato, sez. VI, 5.6.1998, n. 918; Cons. Stato, sez. IV, 18.1.1996, n. 54); anche la Corte Costituzionale ha più volte affermato il principio, secondo cui tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi, tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto quanto se privi di tali poteri, sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con il diritto comunitario (cfr. Corte Cost. 11.7.1989, n. 389; 18.4.1991, n. 168). Si deve dunque escludere che, ove la disciplina legislativa applicata dall'agenzia del territorio dovesse ritenersi in contrasto con quella comunitaria, essa possa esimersi da responsabilità per le eventuali condotte anticoncorrenziali poste in essere per la sua attuazione.

La decisione di merito della controversia non può prescindere dall'esame e dalla risoluzione delle numerose questioni che la complessa materia propo-

ne. Al fine di una migliore esposizione, la trattazione di ciascuna di esse verrà effettuata per capitoli separati.

A) *Status* giuridico dell'Agencia del Territorio.

L'Agencia del Territorio è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, cui sono state attribuite le funzioni di "svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando, anche ai fini di semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili" (v. art. 64 del citato D.Lgs.). Alla trascrizione nei suddetti registri, com'è noto, il codice civile attribuisce una pluralità di funzioni: quella di pubblicità dichiarativa, di pubblicità costitutiva e di pubblicità notizia. Per tutti questi aspetti, l'Agencia del Territorio agisce in regime di monopolio statale, atteso che solo le formalità espletate dalle conservatorie pubbliche producono quegli effetti



giuridicamente rilevanti che di dette conservatorie costituiscono la ragion d'essere; accanto a dette funzioni si pone quella del rilascio di certificazioni inoppugnabili, se non con querela di falso, riguardo a ciò che risulta iscritto o trascritto nei registri.

Accanto a detti compiti, affidati dalla legge e svolti in regime di monopolio statale, si pone quello di mera informazione, posto che, ai sensi dell'art. 2673 c.c., è consentito a chiunque di accedere ai dati conservati nei registri, onde trarne informazioni in ordine al patrimonio immobiliare delle singole persone fisiche o giuridiche. Lo Statuto dell'Agenzia prevede all'art. 4, lett. f), che la stessa svolga, accanto alle attività istituzionali, quella di fornitura di servizi...nelle materie di competenza, a soggetti pubblici e privati, sulla base di disposizioni di legge, di rapporti convenzionali e contrattuali"; orbene, nel quadro normativo che si è finora delineato è possibile ritenere che, in relazione all'offerta sul mercato di servizi diversi da quelli istituzionalmente attribuiti, l'Agenzia del Territorio si ponga come impresa soggetta all'applicazione del diritto comunitario della concorrenza; tale tesi è stata autorevolmente

avallata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che, all'esito dell'adunanza del 30 novembre 2006, nell'effettuare una segnalazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287 del 1990, ha rilevato che "compiti istituzionali dell'Agenzia del Territorio sono quelli di svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari...Accanto alle funzioni istituzionali, lo Statuto dell'Agenzia del Territorio prevede espressamente che questa possa svolgere attività di fornitura di servizi, consulenze e collaborazioni nelle materie di competenza, a soggetti pubblici e privati, sulla base di disposizioni di legge, di rapporti convenzionali e contrattuali"; l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha quindi individuato due diverse sfere di attività dell'Agenzia: quella relativa alle funzioni pubblicitiche e ai servizi che a queste si collegano e quella relativa all'offerta dei servizi di natura economica nell'ambito di condotte di mercato, pervenendo alla conclusione che la seconda sfera di attività consiste nella messa a disposizione di "servizi a valore aggiunto offerti dall'Agenzia



A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke.

sulla base dei dati pubblici che essa acquisisce e detiene in via esclusiva, e quindi di attività di impresa che essa intende o vorrà svolgere nel mercato dei servizi relativi alle informazioni ipocatastali". L'esposta tesi è stata adottata anche da autorevole giurisprudenza di merito (cfr. ord. Corte Appello Milano 2 maggio 2005; ord. Corte Appello Torino 8 giugno 2005; ord. Corte Appello Milano 5 dicembre 2006; ord. Corte Appello Venezia 7 dicembre 2006; ord. Corte Appello Trieste 16 gennaio 2007) con motivazioni pienamente condivisibili.

B) Individuazione e qualificazione del mercato in cui operano la società attrice e l'Agenzia del Territorio.

Ai fini dell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza, il mercato dei servizi legati al riutilizzo dell'informazione pubblica costituisce un "mercato rilevante", possedendo entrambi i requisiti richiesti per la sua configurazione; il mercato del prodotto rilevante, ossia quello in cui sono compresi tutti i prodotti e/o i servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati, è costituito nel caso di specie dal mer-

cato dei servizi di informazione ipocatastale, basati sull'utilizzo delle informazioni reperibili presso i pubblici registri immobiliari; tali servizi costituiscono un prodotto indispensabile sia per gli operatori economici, che se ne avvalgono per l'esercizio della loro attività, sia per i privati, che ne usufruiscono per le loro scelte di investimento; il mercato geografico rilevante, ossia l'area geografica in cui le imprese cedono o acquistato i prodotti e/o i servizi e le condizioni di concorrenza sono omogenee, è costituito nel caso di specie dall'intero territorio nazionale.

C) Posizione dell'Agenzia del Territorio nell'ambito del mercato dei servizi di informazione ipocatastale.

Posto - come si è dianzi precisato - che, quanto ai servizi informativi sulla situazione immobiliare di un determinato soggetto, l'Agenzia del territorio opera come impresa in regime di concorrenza con le altre imprese operanti nel settore, risulta evidente che, in quanto depositaria dell'universalità dei dati relativi al sistema immobiliare, essa gode di una posizione dominante, che le consente di offrire direttamente agli utenti gli stessi servizi informativi prestati dalle imprese private: com'è ovvio,





per fornire detti servizi, le imprese private devono necessariamente rivolgersi all'Agenzia del Territorio per acquistare i dati-base, fondamentali per l'esercizio della loro attività, mentre l'Agenzia del Territorio li ha già a disposizione in virtù dei compiti istituzionali che le sono affidati dalla legge.

D) Condotta dell'Agenzia del Territorio.

Con i commi 367-374 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (entrata in vigore il 1° gennaio 2005), innovando completamente la materia, il legislatore ha: previsto un divieto generalizzato di "riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari, che risultino acquisiti, anche per via telematica in via diretta o mediata, dagli archivi centrali o da pubblici registri immobiliari, tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio" (comma 367); specificato che si ha riutilizzazione commerciale quando "i predetti documenti, dati ed informazioni sono ceduti o comunque forniti a terzi, anche in copia o parzialmente o previa elaborazione nella forma e nel contenuto, dai soggetti che li hanno acquisiti, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli uffici dell'Agenzia del territorio" (comma

368); escluso che ricorra riutilizzazione commerciale soltanto quando i documenti, dati e informazioni siano forniti al soggetto "per conto del quale, su preventivo e specifico incarico, risultante da atto scritto, l'acquisizione stessa, previo pagamento dei tributi dovuti, è stata effettuata" (comma 369); stabilito che, per ciascun atto di riutilizzazione commerciale, siano comunque dovuti i tributi speciali e le tasse ipotecarie, nella misura prevista per l'acquisizione (comma 370); prescritto che "le attività di riutilizzazione commerciale sono consentite esclusivamente se regolamentate da specifiche convenzioni stipulate con l'Agenzia del territorio, che disciplinino, a fronte del preventivo pagamento dei tributi dovuti anche ai sensi del comma 370, modalità e termini della raccolta, della conservazione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito" (comma 371); previsto un sistema sanzionatorio per gli atti di riutilizzazione commerciale non consentiti (comma 372).

L'applicazione delle disposizioni sopra richiamate, cui l'Agenzia del Territorio ha dato immediatamente seguito, emanando le circolari n. 3 e n. 5/2005 in atti, comporta l'adozione di un sistema inequivoca-



bilmente diretto a comprimere o limitare in modo ingiustificato e incondizionato la commercializzazione "a valle" della banca dati detenuta dalla Pubblica Amministrazione in ragione della sua particolare posizione esclusiva; tale posizione, come già rilevato, configura posizione dominante sicché ogni limitazione all'accesso e all'uso delle informazioni di cui l'Agenzia dispone per fini istituzionali integra la fattispecie dell'abuso di posizione dominante, perseguibile ai sensi della legislazione antitrust, poiché ostacola lo svolgimento di attività concorrenziale nel mercato "a valle", che deve essere regolato nel rispetto dei principi della concorrenza e della libertà di iniziativa economica: l'attribuzione di una riserva esclusiva di riutilizzazione commerciale dei dati e, quindi, di un monopolio a favore dell'Agenzia pubblica, salva la possibilità di stipulazione di una convenzione rimessa, quanto ai criteri e alle modalità di rilascio, alla discrezionalità della stessa Agenzia, e la sua estensione anche alle informazioni già acquisite dalle agenzie private dietro pagamento dei corrispettivi dovuti risultano chiaramente in contrasto con il Trattato CE e con la legge di attuazione n. 287 del 1990, che - come correttamen-

te osservato dalla società attrice - certamente impediscono che lo Stato possa riservare a sé o meglio ad un'impresa pubblica, quale è l'Agenzia del Territorio, o (peggio ancora!) solo ad alcune imprese private da questa discrezionalmente prescelte e convenzionate, l'esercizio di un'attività imprenditoriale che si sviluppa nel modo che si è descritto e che non interferisce con la missione di pubblico interesse ed a valle della stessa.

La condotta censurata dalla società attrice si pone in contrasto anche con le disposizioni contenute nella Direttiva 2003/98/CE del Parlamento europeo che impegna gli Stati membri ad adottare una disciplina, basata sul principio che "gli enti pubblici dovrebbero essere incoraggiati a rendere disponibili per il riutilizzo tutti i documenti in loro possesso (9° considerando) e che "una volta accolta la richiesta di riutilizzo, gli enti pubblici dovrebbero mettere a disposizione i documenti entro un termine che consenta lo sfruttamento del loro intero potenziale economico (12° considerando); nella citata Direttiva si afferma inoltre che, ove vengano poste delle "condizioni" al riutilizzo, esse "non limitano in maniera inutile la possibilità di riutilizzo dei documenti e non sono sfruttate per



A handwritten signature or scribble is present on the right side of the page, below the stamp. It consists of several fluid, overlapping lines that do not form a legible name.

limitare la concorrenza" (art. 8). Rilevante é pure il principio contenuto nell'art. 11 della Direttiva, il quale stabilisce che "i documenti possono essere riutilizzati da tutti gli operatori potenziali sul mercato" e che "i contratti e gli altri accordi tra gli enti pubblici in possesso dei documenti e terzi non stabiliscono diritti esclusivi"; orbene, la previsione contenuta nella legislazione nazionale di una convenzione di riutilizzo solo per quegli operatori che la richiedano e a cui venga discrezionalmente concessa comporta un'esclusiva a favore di detti operatori e a danno degli altri, per i quali la stessa attività resta vietata.

E) Assenza di cause di giustificazione.

L'incipit del comma 367 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 é il seguente: "Ai fini di contrasto di fenomeni di elusione fiscale e di tutela delle fede pubblica..."; con tal espressione il legislatore ha inteso giustificare la disciplina contenuta nei commi 367-374 con una motivazione che non appare, tuttavia, perspicua.

Quanto al richiamo alla tutela delle fede pubblica, si deve nuovamente evidenziare che, nei successivi utilizzi, il dato perde la connotazione pubblicitica che solo l'Agenzia del Territorio, con una

specifica veste formale, può attribuirgli: ciò esclude che la disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2005 possa essere validamente ispirata a esigenze di tutela della pubblica fede ovvero a esigenze di riservatezza dei dati personali, posto che essa non interferisce con le funzioni pubblicistiche che la legge attribuisce in via esclusiva all'Agenzia del Territorio.

La disciplina in esame non appare neppure ispirata all'esigenza di contrastare fenomeni di elusione fiscale, posto che il presupposto del prelievo non è rappresentato dall'informazione in sé considerata ma dalla fede pubblica che, dopo la prima consultazione, viene necessariamente meno, sicché non è configurabile alcuna elusione né da parte della agenzia privata, che paga regolarmente le tasse previste dalla tariffa vigente, né da parte di suoi clienti, che acquisiscono un'informazione diversa e priva di qualsiasi connotazione di fede pubblica.

Al riguardo appaiono pienamente condivisibili le argomentazioni contenute nella sentenza n. 4339 del 6 giugno 2006, pronunciata dal T.A.R. del Lazio che, a proposito della legittimità dell'imposizione tributaria per ogni atto di riutilizzo del dato (comma 370 dell'art. 1 della legge n. 311 del



2004), si è così espresso: "...Tale previsione...finisce per creare una inammissibile divaricazione tra l'obbligo da parte dei soggetti interessati di un pagamento in denaro a favore dell'Agenzia del Territorio, dall'attività e dal servizio da quest'ultima concretamente svolta e dà vita ad una moltiplicazione dell'obbligazione tributaria in funzione delle riutilizzazioni successive dei dati e non già del numero degli accessi ai dati del pubblico ufficio. Pertanto il presupposto della obbligazione pecuniaria non viene più commisurato alla quantità o qualità del servizio reso dalla Pubblica Amministrazione, ma viene fatto dipendere, in maniera del tutto imprevedibile e casuale, dai modi e dalle quantità con cui il medesimo dato può essere utilizzato...il pagamento del tributo si pone quindi in diretta violazione con i principi di liberalizzazione posti dalla Direttiva (considerando 5, 25, 8) e con il soprarichiamato art. 6, sempre della Direttiva, che prevede che, quanto alle tariffe per il riutilizzo dei documenti, le stesse non devono superare i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione maggiorati di un congruo utile sugli investimenti...". Tutte le esposte considerazioni inducono a dichia-

rare che la condotta dell'Agencia del Territorio posta in essere a seguito della entrata in vigore della legge n. 311 del 2004 costituisce abuso di posizione dominante e, quindi, illecito concorrenziale.

Come si evince dalla documentazione prodotta dalla società attrice, tale abusiva condotta ha negativamente inciso sulla sua complessiva situazione patrimoniale ed economica, riverberando i suoi effetti pregiudizievoli sull'avviamento dell'impresa, sui contratti in essere e sulla clientela ed espandendosi all'intera relazione dei rapporti commerciali intrattenuti dall'impresa discriminata, ledendone il nome, precludendole determinati sbocchi, pregiudicandone l'avviamento commerciale e influenzando sul comportamento dei clienti, sviati dalle condizioni economiche più favorevoli garantite dall'impresa dominante: per l'esatta quantificazione dei danni occorre procedere agli opportuni accertamenti tecnici, che verranno disposti con separata ordinanza.

Per completezza si osserva che, nella presente fase di merito del giudizio, la cognizione della Corte concerne esclusivamente le pronunce di illiceità della condotta censurata e quelle di risarcimento



123



del danno (art. 33, secondo comma, legge n. 287 del 1990), sicché non appare possibile emettere il provvedimento di inibitoria richiesto dalla società attrice, che ha funzione propriamente cautelare e non, come da essa dedotto, di risarcimento del danno in forma specifica.

La regolamentazione delle spese di lite viene rimessa al giudizio definitivo.

**P.Q.M.**

Decidendo non definitivamente in merito alla domanda proposta da Ribes S.p.A. con atto di citazione notificato il 27 febbraio 2006 nei confronti dell'Agenzia del Territorio, ogni diversa istanza, eccezione e deduzione disattesa:

- 1) dichiara che la condotta dell'Agenzia del Territorio posta in essere in esecuzione della legge 30 dicembre 2004, n. 311, costituisce abuso di posizione dominante e, quindi, illecito concorrenziale;
- 2) rimette con separata ordinanza la causa in istruttoria per gli adempimenti relativi alla domanda di risarcimento del danno proposta da Ribes S.p.A.;
- 3) rimette al giudizio definitivo la regolamentazione delle spese di lite.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio della Terza Sezione Civile della Corte d'Appello, il giorno 14 novembre 2008.

IL PRESIDENTE

*Autobelli*

IL CONSIGLIERE EST.

*Ugo Jannone*

Il Cancelliere C1  
Dott.ssa LORENZA BEZZI

Corte d'Appello di Bologna  
Depositato nella Cancelleria  
Oggi 3 DIC. 2008  
Il Cancelliere  
*[Signature]*



Per copia conforme all'originale ai sensi dell'art. 66 punto 2 lett. A - T.U. per il RICORSO IN CASSAZIONE.

Bologna, .....18 DIC 2008.....

L'OPERATORE CANCELLIERO  
*Patrizia GRILLO*