

222 / 08 N.D.

N. 222/08	Sen.
N. /	Rep.
N. 156-187/05	F.N.

N. 3335 Reg. Gen. C. Appello Anno 2005

**CORTE APPELLO  
MILANO**

Rilasciata copia autentica usò ufficio all'Avvocatura Stato - Art. 14 Legge 3.4.1979 n. 103.

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**LA CORTE D'APPELLO DI MILANO**

**SEZIONE PRIMA CIVILE**

ESENTE DA REGISTRAZIONE  
Art. 2 Tabella lit. al D.P.R. 131/88

composta dai magistrati:

- dott. Giuseppe Patrone presidente
- dott. Baldo Marescotti rel. consigliere *estensore*
- dott. Loredana Pederzoli consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

nella causa civile promossa in unico grado con citazione notificata il 28 luglio 2005 a ministero aiutante ufficiale giudiziario dell'Ufficio unico notificazioni di Milano e posta in deliberazione nella camera di consiglio del 20 novembre 2007,

TRA

**LINCE S.p.A.**, con sede in Milano, rappresentata e difesa dall'avv. Umberto Fantigrossi, presso il cui studio è elettivamente domiciliata in Milano, piazza Bertarelli n. 1, per procura speciale in calce all'atto di citazione

ATTRICE

E

**AGENZIA del TERRITORIO**, in persona del suo legale rappresentante "pro-tempore" rappresentata e assistita, secondo la convenzione in data 29 ottobre 2001, dall'Avvocatura dello Stato di Milano, presso cui è domiciliata, in Freguglia n. 1.

CONVENUTA

12/2  
Fantigrossi  
12/15+

Oggetto: azione di risarcimento dei danni per condotta anticoncorrenziale in violazione della normativa *antitrust* nazionale, ai sensi dell'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287

CONCLUSIONI: come da fogli allegati al verbale d'udienza del 10 luglio 2007, qui di seguito uniti in copia



Ecc.ma CORTE D'APPELLO DI MILANO

COPIA

Sezione I - Cons. Dott. MARESCOTTI -

Udienza del 10/07/2007 - R.G. 3335/05

FOGLIO DI PRECISAZIONE DELLE CONCLUSIONI

per la Società **LINCE Spa**

- attrice -

Nella causa promossa contro

L'Agenzia del Territorio

- convenuta -

\*\* \*\* \*

Voglia l'Ecc.ma Corte d'Appello di Milano, *contrariis rejectis*, 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 e di libera concorrenza; e conseguentemente

- b) condannare l'Agenzia del Territorio al risarcimento di ogni danno patito e patendo 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;
- d) previo, in subordine, 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 artt. 3, 41, 42, 43, 97 e 117 Cost;
- e) in ulteriore subordine, se e in quanto la Corte consideri alla stregua di una "questione pregiudiziale

di merito" la questione della titolarità o proprietà dei dati ricavati dai pubblici registri di cui è causa, voglia dar corso all'accertamento dell'appartenenza degli stessi in capo alle società attrici e per l'effetto, constatata la propria incompetenza funzionale alla relativa pronuncia, assegnare termine per la proposizione ex professo della relativa domanda avanti il competente Tribunale in primo grado, disponendo, ai fini e per gli effetti del combinato disposto degli artt. 34 e 295 c.p.c. e art. 2909 c.c., la sospensione del presente giudizio fino alla formulazione del giudicato nella causa pregiudiziale così instauranda";

**f)** con condanna alle spese ed onorari di giudizio, nella misura che verrà ritenuta di giustizia.

Milano, 10 luglio 2006

(avv. Umberto Fantigrossi)



In ogni caso la richiesta CTU non costituisce un mezzo di prova e pertanto non potrà essere ammessa.

Per tale motivo, non potranno che essere attivate ad opera della Guardia di finanza le procedure di accertamento previste dal comma 373 della legge finanziaria, con conseguente riscossione del tributo evaso e delle relative sanzioni nelle forme e con le modalità previste per la specifica materia.

\*\*\* \*\*

Per tali motivi di fatto e di diritto, salva ogni ulteriore deduzione ed eccezione occorrendo, si assumono le seguenti

#### CONCLUSIONI

Voglia l'Ecc.ma Corte, contrariis reiectis, dichiarare sotto più aspetti (non escluso quello della sua carenza di giurisdizione e/o incompetenza per territorio e per materia) inammissibile, improponibile e comunque infondato, e pertanto respingersi, ogni e qualsiasi domanda proposta dai ricorrenti nei confronti dell'Agenzia del Territorio.

In via subordinata, previa sospensione del presente giudizio, proporre alla Corte di giustizia della CE domanda di pronuncia pregiudiziale, ai sensi dell'art. 234 del Trattato per conoscere, in riferimento alla Direttiva 2003/98/CE, se:

- a) l'Agenzia del territorio, quale successore per legge del Conservatore dei registri immobiliari e quindi del Ministero dell'economia e finanze in cui il Conservatore era istituzionalmente inserito, nello svolgimento della sua funzione di ostensione al pubblico che ne faccia richiesta di



copia delle trascrizioni delle iscrizioni e delle autorizzazioni esistenti nei registri immobiliari contro pagamento di una tassa o stipulazione di un'apposita convenzione ogniqualvolta il soggetto incaricato per conto altrui delle relative acquisizioni utilizzi o riutilizzi i relativi dati, configuri un'attività di impresa ovvero adempia ad un compito di servizio pubblico esercitando un potere che deriva dalla sua natura di pubblica autorità;

- b) il pagamento della tassa di riutilizzo prevista dal comma 390 della legge italiana 30 dicembre 2004 n. 311 e dell'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 di acquisire per conto di banche, società finanziarie, notai, commercialisti, avvocati ed altri professionisti, salva la possibile stipulazione di un'apposita convenzione che preveda un pagamento forfetario ad essa parametrato, sia tale da rendere impossibile o quantomeno straordinariamente difficile per tali soggetti privati operare sul mercato delle relative informazioni per conto di terzi, escludendo ogni concorrenza sul detto mercato.

In ogni caso condannare la società attrice alla rifusione di spese competenze ed onorari del presente giudizio.

Si producono i documenti indicati.

Milano, 17 ottobre 2005

**Avv. Ubaldo Perrucci**  
**Avvocato dello Stato**



## IN FATTO E DIRITTO

### § I. LE DOMANDE

(1) Con atto di citazione notificato in data 28 luglio 2005 la società LINCE S.p.A. ha convenuto davanti a questa Corte d'Appello l'Agenzia del Territorio, esponendo quanto segue:

la società attrice opera da tempo nel settore delle informazioni economiche e finanziarie. La clientela servita è composta in prevalenza da studi professionali e da banche che richiedono rapporti informativi sulla consistenza patrimoniale di persone fisiche e giuridiche. Tali rapporti informativi sono realizzati anche mediante la consultazione di archivi e registri pubblici, tenuti in particolare dalle conservatorie dei registri immobiliari e dal catasto terreni e fabbricati. L'accesso a tali archivi è libero per legge, essendo consentito a chiunque ne faccia richiesta (cfr. art. 2673 cod.civ.) e non è subordinato al consenso della persona a cui le informazioni e i dati si riferiscono. Prodotti e servizi informativi sono collocati sul mercato in regime di libera concorrenza. Prodotti e servizi sono qualificati dal fatto che la loro distribuzione comporta una integrazione tra diverse fonti e che le informazioni offerte sono nuove ed originali rispetto ai dati grezzi acquisiti dagli archivi e risentono della particolare capacità professionale del personale dei cosiddetti "visuristi" e dell'organizzazione imprenditoriale, nel cui ambito i prodotti informativi sono elaborati. I prodotti informativi resi alla clientela (*professionisti e banche*) assumono, quindi, un *valore aggiunto* ed un carattere originale ed autonomo, potendo in particolare dipendere da una ricerca manuale, oltre che meccanizzata, unitamente ad un confronto tra archivi pubblici diversi, che normalmente non sono collegati né integrati. Al momento del rilascio da parte degli Uffici pubblici delle informazioni richieste, le società ricorrenti corrispondono le tariffe previste dalla normativa vigente.



(2) La situazione descritta è stata sottoposta a nuova disciplina legislativa con l'approvazione della cosiddetta legge "Finanziaria 2005" (legge 30 dicembre 2004 n. 311). La legge finanziaria, con le disposizione introdotte nei commi 367-374 dell'art. 1, ha innovato la disciplina della utilizzazione dei dati raccolti negli archivi pubblici, come segue:

Con il comma 367 *"ai fini di contrasto di fenomeni di elusione fiscale e di tutela della fede pubblica, salvo quanto previsto nel comma 374"*, la legge finanziaria 2005 ha introdotto il divieto della riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari 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.

Con il comma 368 ha dato una definizione normativa della fattispecie, stabilendo che ai sensi dei commi da 370 a 378 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 o nel contenuto, dai soggetti che li hanno acquisiti, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli uffici dell'Agenzia del territorio.

Con il comma 369 ha fissato i limiti entro cui può consentirsi una deroga al divieto generale del comma 368, disponendo la necessità del concorso di più requisiti: anzitutto prevedendo che *"non si ha riutilizzazione commerciale 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"*; in secondo luogo precisando che *"anche in tale ipotesi, tuttavia, salva 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".

Con il comma 370 ha prescritto che "per ciascun atto di riutilizzazione commerciale sono comunque dovuti i tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie, nella misura prevista per l'acquisizione, anche telematica, dei documenti, dei dati o delle informazioni catastali o ipotecari direttamente dagli uffici dell'Agenzia del territorio".

Con il comma 371 ha poi fissato in capo all'Agenzia del Territorio una riserva di identificazione unilaterale dei soggetti abilitati a rimanere nel mercato dei servizi informativi in questione, stabilendo 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 373, modalità e termini della raccolta, della conservazione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito".

Con la norma di chiusura del sistema, il comma 372 ha infine introdotto un sistema di sanzioni, prescrivendo che "chi pone in essere atti di riutilizzazione commerciale, non consentiti, è soggetto altresì ad una sanzione amministrativa tributaria di ammontare compreso fra il triplo ed il quintuplo dei tributi speciali e delle tasse dovuti ai sensi del comma 373".

Per completezza, occorre precisare che le disposizioni menzionate, vigenti alla data della domanda, sono state modificate anche dalla legge finanziaria 2007. Le disposizioni dell'art. 28 della "finanziaria 2007" hanno abrogato il secondo periodo del comma 369 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, mentre hanno modificato, sostituendoli, i commi 370, 371 e 372 dell'articolo 1 della legge della legge 30 dicembre

2004, n. 311. Le modificazioni sopravvenute non fanno, però, venire meno la legittimazione e l'interesse (art. 100 cod.proc.civ.) di parte attrice all'esercizio dell'azione di risarcimento proposta. Considerato che *"la legge non dispone che per l'avvenire"* (art. 11 delle disposizioni sulla legge in generale), tali modificazioni sopravvenute possono al più avere l'effetto di influire sull'oggetto della controversia, sulle condizioni di merito e sull'ampiezza dei diritti di risarcimento fatti valere, ma non rimuovono del tutto i possibili effetti delle innovazioni normative impugnate nei termini contestati dalla società attrice.

(3) La società Lince osserva che lo stesso Parlamento aveva avvertito il potenziale conflitto tra la nuova disciplina e le regole della concorrenza. Nella seduta del 28 dicembre 2004 la Camera dei Deputati aveva approvato un ordine del giorno in cui, considerandosi che fino alla stipulazione delle convenzioni appariva legittima la prosecuzione delle attività in atto, si impegnava il Governo a dare direttive affinché nella predisposizione delle convenzioni si tenesse conto dei principi previsti dalla Direttiva 2003/98/CE in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico. L'invito contenuto in questo ordine del giorno non aveva però avuto alcun seguito, tanto che nella circolare n. 2/2005 del 10 febbraio 2005 il regime del divieto di riutilizzo, salvo convenzione, e la posizione di privilegio dell'Amministrazione statale erano rafforzati a danno delle imprese del settore, con la previsione del vincolo della cancellazione dei dati al termine del rapporto o in caso di revoca della convenzione.

La società Lince in particolare:

- lamenta che, sottoscrivendo una convenzione secondo un testo di questo contenuto, il proprio diritto d'impresa sarebbe totalmente frustrato, ed altrettanto il diritto di disporre liberamente delle informazioni già detenute in quanto lecitamente acquisite;

- evidenzia l'azione di "monopolizzazione" del settore che si sarebbe completata con l'entrata in vigore di una nuova "tabella delle tasse ipotecarie" approvata con decreto legge n. 7 del 2005, convertito in legge 31 marzo 2005 n. 45, con l'allegato 2-sexies (articolo 1, comma 300, Modifiche alle tasse ipotecarie per l'introduzione di servizi telematici a valore aggiunto) relativo al "Rilascio di elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno", ove è previsto che "Il servizio è disponibile fino all'attivazione dei servizi di cui al punto 4, cioè la ricerca continuativa per via telematica"; questa previsione renderebbe manifesta la "strategia" dell'Agenzia di mettere fuori mercato le imprese private e di offrire direttamente i servizi in questione;
- deduce che nel sistema della pubblicità immobiliare, in cui i registri immobiliari hanno carattere pubblico (a norma delle disposizioni dell'art. 2673 cod.civ.), è prevista dall'ordinamento nazionale la piena liceità dell'attività che svolge l'impresa privata di informazioni, a valle della consultazione e dell'acquisizione del dato, per produrre una diversa e più completa informazione;
- considera che la disponibilità di informazioni in ragione di una particolare posizione esclusiva, quale è la posizione detenuta dall'Agenzia, configura una posizione dominante; eventuali limitazioni all'accesso alle informazioni integrerebbero una fattispecie di abuso di posizione dominante, ostacolando lo svolgimento di attività concorrenziale;
- denuncia che l'attribuzione di una riserva esclusiva e di un monopolio all'Agenzia pubblica, non regolata rispetto a criteri e modalità di rilascio, e la sua estensione anche alle informazioni già presenti nelle "banche dati" delle agenzie private, sarebbero incompatibili e contrastanti con l'art. 4 comma 1, con l'art. 10, comma 2,

con l'art. 31, comma 1, con gli articoli 81, 82 e 86 del Trattato CE, nonché con gli articoli 2, 3 e 8 della legge nazionale *antitrust* 10 ottobre 1990 n. 287, e con l'art. 1 del Regolamento 17/62 del Consiglio; queste disposizioni impediscono che lo Stato possa riservare a sé o ad un'impresa pubblica, o soltanto ad alcune imprese private discrezionalmente prescelte e "convenzionate", l'esercizio di un'attività imprenditoriale;

- richiama il provvedimento cautelare reso in data 2 maggio 2005 da questa Corte in procedimento promosso da parti diverse, con cui era stato ordinato all'Agenzia del Territorio *"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... secondo le modalità in atto al 31 dicembre 2004, e alle medesime condizioni vigenti a quella data"* (provvedimento confermato in sede di reclamo con ordinanza del 5 luglio 2005);
- deduce di avere titolo a richiedere che l'Agenzia del Territorio operi anche nei suoi confronti la disapplicazione delle menzionate disposizioni della legge finanziaria 2005, astenendosi dalle conseguenti e correlate condotte anticoncorrenziali, tenuto conto anche delle regole e degli indirizzi stabiliti nella materia specifica dalla direttiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo;
- chiede che questa Corte, previo accertamento del diritto della stessa Società attrice a continuare ad esercitare l'attività di accesso ai pubblici registri e di consultazione delle stessi a fini di produzione e cessione a terzi di prodotti e servizi informativi "a valore aggiunto" in regime di libero mercato e di libera concorrenza, condanni l'Agenzia 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 ed agli investimenti effettuati”.*

## § II. LE ECCEZIONI PRELIMINARI

### LA QUESTIONE DELLA GIURISDIZIONE

(1) L’Agenzia del Territorio eccepisce che la legge finanziaria 2005 aveva inteso contrastare un fenomeno di elusione assai diffuso. Sostiene che alcune società del settore, abitualmente incaricate da terzi interessati (*banche, società finanziarie, notai*) di fornire i dati acquisibili presso l’Agenzia, non si siano limitate a richiedere e fornire i singoli dati o documenti, ma abbiano *“acquisito periodicamente l’intero complesso delle rilevazioni quotidianamente pervenute all’Agenzia del Territorio, pagando solo 7 euro per ogni pagina contenente in media 10 dati o informazioni”* (e quindi € 0,70 per ogni dato), anziché 5 euro per ogni nominativo; con questo modo di operare si sarebbero costituite alcune *banche-dati* parallele, allo scopo di fornire, all’occorrenza, il prodotto richiesto dai rispettivi clienti. La legge finanziaria 2005 si sarebbe limitata a pretendere che in ogni caso di riutilizzo dei dati e dei documenti in possesso di tali *banche-dati* fossero pagati all’Agenzia del Territorio i relativi diritti, *“addirittura prevedendo che il singolo pagamento”* potesse essere evitato, qualora la società e le organizzazioni interessate avessero stipulato con l’Agenzia apposite convenzioni. In tal senso si era espressa appunto l’Agenzia, emanando tre successive circolari contenenti le disposizioni attuative della legge.

(2) L’Agenzia del Territorio chiede che le domande proposte siano dichiarate inammissibili, improponibili od infondate. L’Agenzia oppone di essere un ente pubblico non economico e solleva preliminarmente le questioni del difetto di giurisdizione e di competenza. Eccepisce di esercitare una potestà pubblica volta a dare certezza ai rapporti giuridici relativi alla circolazione dei beni immobili, sia acquisendo i dati relativi, sia

rilasciando le attestazioni che hanno ad oggetto le risultanze dei registri pubblici. All'esercizio di tale potestà pubblica sarebbe estraneo qualsiasi elemento idoneo a far qualificare l'attività dell'Agenzia nell'ambito di quelle di diritto privato e in particolare di quelle imprenditoriali. L'Agenzia solleva una questione di giurisdizione ed oppone che la giurisdizione in materia dei tributi è riservata alle Commissioni Tributarie. Eccepisce che l'oggetto della presenta causa è il pagamento di somme testualmente definite dal comma 370 della legge finanziaria come "*tributi speciali catastali e tasse ipotecarie*", per cui non dovrebbe esservi dubbio sulla giurisdizione esclusiva delle commissioni tributarie, a cui sono sottoposti "i tributi di ogni genere e specie" dall'art. 2 del d. lgs. 546/1992 (*come sostituito dall'art. 12, secondo comma, della legge 28 dicembre 2001 n. 448 e come modificato dall'art. 3-bis primo comma della legge 2 dicembre 2005 n. 248*).

(3) La Corte ritiene che le questioni del difetto di giurisdizione e di competenza debbano essere risolte con l'accertamento della giurisdizione del giudice ordinario e con l'affermazione della competenza per materia e per territorio della Corte d'appello di Milano, a norma dell'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Ai fini della pronuncia sulla giurisdizione la Corte ritiene rilevante considerare quali siano le funzioni dell'Agenzia e la natura della sua attività statutaria.

La riforma dell'Amministrazione finanziaria, come disegnata dal D.Lgs. n. 300/99, affida ad Agenzie la gestione del sistema tributario per quanto concerne l'applicazione dei tributi e la cura dei rapporti con i singoli contribuenti. L'Agenzia del Territorio, in particolare, istituita ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha la funzione di assicurare la gestione dell'anagrafe dei beni immobiliari mediante l'offerta di servizi relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia. Secondo le norme dello Statuto, nel testo deliberato nella riunione del Comitato Direttivo del 13 dicembre 2000, coordinato

con le modifiche ed integrazioni deliberate nella riunione del Comitato Direttivo del 19 gennaio 2001, l'Agenzia è chiamata a svolgere tutte le funzioni ed i compiti statali attribuiti dalla legge in materia di catasto, di servizi geotopografici e di conservazione dei registri immobiliari; costituisce l'anagrafe integrata dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale; assicura l'integrazione delle attività statali in materia con quelle attribuite agli enti locali. A tali fini, l'Agenzia assicura ai soggetti interessati l'accesso più semplice alle informazioni e ai dati, promovendo, a livello nazionale, l'interscambio e la disponibilità di dati catastali aggiornati in collegamento con le anagrafi territoriali costituite presso gli enti locali, curando l'adeguamento delle metodologie e dei criteri estimativi e il miglioramento del sistema di pubblicità immobiliare, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza e secondo criteri di efficienza, economicità ed efficacia.

(4) Lo stesso primo articolo dello Statuto pone in immediata evidenza come rientri tra i compiti istituzionali dell'Agenzia anche l'offerta di servizi informativi al pubblico dei soggetti interessati all'accesso alle informazioni ed ai dati desunti dai registri immobiliari in possesso (esclusivo) dell'Agenzia stessa. Lo precisa anche l'articolo 4 dello Statuto, ove sono menzionate le attribuzioni dell'Agenzia ed è previsto che l'Agenzia, "nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali", eserciti, accanto a funzioni ed attribuzioni tipicamente pubblicistiche (*quali la gestione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari; le attività catastali di competenza dello Stato; servizi geotopografici; servizi di pubblicità immobiliare e di conservazione dei registri immobiliari, semplificando l'accesso alle informazioni*), anche servizi tipicamente economici, quali: "...e) *gestione dell'osservatorio del mercato immobiliare e di servizi estimativi che può offrire sul mercato; f) 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...*”, in modo da assicurare agli utenti la disponibilità di informazioni certe e aggiornate.

La natura economica dell'attività esercitata dall'Agenzia del Territorio è confermata dalle disposizioni previste nella convenzione triennale stipulata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Territorio per gli esercizi 2004-2006. E' sufficiente menzionare i riferimenti del punto 2.1 (Linee strategiche generali), ove si considera:

- che l'allineamento e la bonifica delle banche-dati sono propedeutici alla costituzione della banca-dati integrata catasto-conservatorie, attualmente in fase di progettazione, *“che costituirà la base per il miglioramento dei servizi resi agli utenti”*;
- che *“al fine di sviluppare le fonti di ricavo dell'agenzia e di creare concrete opportunità di valorizzazione delle professionalità esistenti, sarà perseguito l'obiettivo del potenziamento delle capacità commerciali e dell'ampliamento della gamma dei servizi offerti sul mercato”*.

L'Agenzia del Territorio, dunque, si colloca nel mercato dei servizi immobiliari in una posizione duplice e ben differenziata, quale ente in parte economico-imprenditoriale e in parte autoritativo e munito di potestà delegata d'imperio. Per la realizzazione dei suoi fini istituzionali, infatti, l'Agenzia:

- oltre ai compiti istituzionali relativi al catasto, alla pubblicità immobiliare ed alla cartografia, tutta attività riservata all'ente pubblico con fini di carattere pubblicistico, inerenti alla salvaguardia dell'interesse alla certezza giuridica dei rapporti immobiliari,
- svolge anche un'attività di conservazione, di scambio, di produzione di servizi informativi in base a criteri di economicità e di utilità puramente commerciale in

funzione del procacciamento di entrate remunerative dei fattori produttivi, dal carattere imprenditoriale, anche se misto

(5) La considerazione della natura delle diverse attività che rientrano nelle funzioni dell'Agenzia fa ritenere che l'eccezione del difetto di giurisdizione non possa essere accolta. Una questione di giurisdizione deve essere decisa considerando le ragioni giuridiche sostanziali delle pretese avanzate dalla società attrice e la materia effettivamente controversa. Ai sensi dell'art. 386 c.p.c., la giurisdizione del giudice si determina in base alla domanda. La giurisdizione del giudice ordinario, rispetto ad una domanda proposta dal privato, non può essere esclusa per il solo fatto che la domanda contenga la richiesta di disapplicare atti normativi o amministrativi, reputati incompatibili con il diritto comunitario. Quando tale richiesta si ricollega alla tutela di una posizione di diritto soggettivo, la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria può essere ugualmente accertata, fermo restando il potere del giudice ordinario di provvedere alla sola disapplicazione della disposizione di legge o dell'atto amministrativo, se giudicati effettivamente incompatibili con il diritto comunitario e lesivi del diritto soggettivo tutelato.

Nel caso in esame, è rilevante la considerazione che l'iniziativa della società Lince non ha per oggetto una mera azione di ripetizione di indebito o di accertamento dell'inesistenza dell'obbligazione univocamente classificata come tributaria. L'azione prospettata è un'azione di risarcimento del danno. La domanda presuppone che si accerti la liceità dell'attività imprenditoriale gestita da Lince alle condizioni pregresse e la conseguente illiceità di qualunque atto, pretesa e comportamento, che, comunque configurato o giustificato, abbia per oggetto o per effetto quello di impedire o limitare gli accessi al mercato qui considerato. Tale "*petitum*" è pienamente ammissibile in un procedimento di tutela della concorrenza, ed è specificamente previsto dagli articoli 2 e 3 della legge

nazionale *antitrust*. Esso individua la giurisdizione del giudice ordinario della tutela della concorrenza sulla base della prospettazione di serie ragioni giuridiche che – a prescindere dalla fondatezza di merito della domanda – appartengono alle materie su cui sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Le manifestazioni della volontà dell’Agenzia del Territorio di dovere e voler regolamentare in modo nuovo le attività di riutilizzo commerciale di cui si controverte, impongono, in via diretta o indiretta, il divieto o una limitazione del diritto di commercializzazione dei dati, che pure erano stati legittimamente acquisiti dai pubblici registri, in virtù del regime di libera accessibilità dettato dal codice civile. La previsione che sia possibile svolgere tale attività soltanto alla condizione della previa stipulazione di una convenzione con l’Agenzia del Territorio e salvo il reiterato pagamento delle “tasse di consultazione” per ogni successivo atto di reimpiego, potrebbe di fatto provocare come suo effetto, secondo la domanda prospettata, l’introduzione di limitazioni e barriere idonee ad ostacolare la libertà d’impresa nei termini della gestione antecedente. Ne risulterebbe impedito od ostacolato l’esercizio di siffatta attività economica secondo le modalità e con l’ampiezza praticate prima dell’entrata in vigore della nuova disciplina legislativa; ne deriverebbero comportamenti di per sé stessi idonei, con caratteri di attualità, a produrre l’effetto di influenzare il mercato, incidendo negativamente sui diritti e sulla libertà economica d’impresa di Lince e sul diritto, in particolare, di esercitare la propria attività commerciale in assenza della fissazione (*o del relativo annuncio, idoneo esso stesso ad alterare il mercato*) di barriere amministrative all’ingresso nel mercato qui considerato.

(6) La situazione sostanziale dedotta è specificamente rivolta alla tutela concorrenziale prevista dall’art. 33 della legge n. 287 del 1990. La società Lince (*che dichiaratamente agisce a norma dell’art. 33 legge 10/10/1990 n. 287*) lamenta che l’applicazione da parte

dell'Agenzia del Territorio della nuova disciplina che regola l'accesso ai registri pubblici immobiliari e del catasto e l'utilizzo dei dati acquisiti sarebbe di evidente natura anticompetitiva. Una disciplina normativa della portata innovativa descritta in atti avrebbe l'effetto di introdurre limiti e barriere all'accesso del mercato informativo, sviando a favore della pubblica amministrazione, che offre sul mercato analoghi servizi, parte rilevante della clientela, a cui la società ricorrente si rivolge in conformità delle disposizioni statutarie. In questo quadro, anche la conseguente fissazione di tariffe di entità sproporzionata ed irragionevole costituirebbe una vera e propria barriera "legale" all'utilizzazione dei dati dei registri pubblici. In assenza dei presupposti giustificativi della natura remunerativa dell'imposizione nel suo intero ammontare, i nuovi diritti, per la loro entità, potrebbero avere l'attitudine a produrre un effetto distorsivo della concorrenza.

Il fatto che l'applicazione della normativa *antitrust* coinvolga – *ma non direttamente* – anche le pretese pecuniarie alla cui riscossione è preposta l'Agenzia del Territorio non costituisce un limite preclusivo della giurisdizione ordinaria. La controversia insorta non riguarda la sussistenza astratta di un potere (*asseritamente*) impositivo fatto valere nell'esercizio di una potestà d'imperio tipica di un ente pubblico, bensì gli effetti diversi ed ulteriori che la fissazione di nuovi importi tariffari o di oneri moltiplicati in funzione delle quantità di riutilizzo dei dati, ovvero di condizioni limitative nella utilizzabilità degli archivi e dei dati finora acquisiti, provocherebbe sullo specifico mercato di riferimento, al di là dell'esercizio della potestà pubblica affermata, nel settore in cui i corrispettivi tariffari sono applicati non per la conservazione dei registri pubblici, né quindi per la partecipazione ai costi sostenuti dall'ente pubblico nello svolgimento della propria attività istituzionale di carattere pubblico, bensì per l'offerta al libero mercato di servizi informativi

che costituiscono anche l'oggetto di una lecita attività economica di privati, quindi in concorrenza con gli enti privati che producono analoghi servizi.

(7) L'accertamento delle situazioni giuridiche dedotte rileva anche in relazione agli effetti di carattere civilistico che il soggetto ha interesse a far valere (*vd. per qualche riferimento: Cassazione civile, sez. un., 12 marzo 2004, n. 5187*). E' sufficiente in proposito richiamare, oltre alle norme previste dall'articolo 41 della Costituzione, espressamente menzionato nell'art. 1 delle legge nazionale *antitrust*, le altre disposizioni della legge n. 287 del 1990. Esse, riproducendo quasi letteralmente le norme del Trattato CE, dopo avere individuato il proprio ambito di applicazione, enunciano il divieto dell'abuso di posizione dominante, e in particolare vietano di "a) *imporre direttamente o indirettamente prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose; b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico, a danno dei consumatori; c) applicare nei rapporti commerciali con altri contraenti condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza; d) subordinare la conclusione dei contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura e secondo gli usi commerciali, non abbiano alcuna connessione con l'oggetto dei contratti stessi*".

Il comportamento della pubblica amministrazione, anche se formalmente vincolato secondo regole di subordinazione gerarchica, può essere lesivo dell'interesse pubblico tutelato dalla legge nazionale *antitrust* e dalle norme comunitarie del Trattato CE. La situazione concreta denunciata dalla società Lince rientra, a pieno diritto, in considerazione del titolo giuridico dedotto, nello schema della fattispecie legale disciplinata dagli articoli 2 e 3 della legge 287/90. E' il carattere oggettivo e fattuale del comportamento anticoncorrenziale denunciato

che rende possibile distinguere tra l'aspetto di legittimità (legalità formale) della pretesa qualificata come tributaria e i vizi delle condotte comunque poste in essere o minacciate dall'amministrazione, in questo procedimento censurate per il loro effetto restrittivo e distorsivo della concorrenza.

Entro questi limiti e su questo oggetto, sussiste la giurisdizione di questa Corte nei termini previsti dalla legge n. 287 del 1990. Rispetto alla valutazione della liceità delle condotte criticate in relazione alla disciplina, di ordine pubblicistico, della legislazione *antitrust*, è irrilevante che l'impresa pregiudicata possa avvalersi di diversi e concorrenti strumenti di tutela. E' decisivo il rilievo che, in questa sede giudiziale, la tutela richiesta è quella stabilita dalla legislazione speciale *antitrust*. Nella condotta di una persona fisica o giuridica possano concorrere titoli diversi di responsabilità, anche se il fatto è unico. Tanto è sufficiente per ritenere non infondata l'opinione che esistano elementi indicativi della sussistenza della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria sulla pretesa azionata.

(8) La materia dei pubblici servizi può essere oggetto di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, se in essa la pubblica amministrazione agisce esercitando il suo potere autoritativo, ovvero se si avvale della facoltà riconosciutale dalla legge (art. 11 legge 7 agosto 1990 n. 241 e successive modificazioni) di adottare strumenti negoziali in sostituzione del potere autoritativo comunque presupposto. E' stato in considerazione di tale argomento che la Corte Costituzionale ha dichiarato incostituzionali, per violazione degli art. 22, 102 e 103 cost., i commi 1 e 2 e dell'art. 33 d.lg. 31 marzo 1998 n. 80, come sostituiti dall'art. 7 comma 1 lett. a), l. 21 luglio 2000 n. 205, nella parte in cui prevedono che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "tutte le controversie sui pubblici servizi, ivi compresi quelli...", anziché le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, *escluse quelle su*

*indennità, canoni ed altri corrispettivi* (giusta quanto già previsto dall'art. 5 l. 6 dicembre 1971 n. 1034), ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo disciplinato dalla citata legge n. 241 del 1990, ovvero ancora "relative all'affidamento di un pubblico servizio ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore (come previsto dall'originario testo dell'art. 33 comma 2 lett. c) e d), d.lg. n. 80), nonché..." (Corte costituzionale, 06 luglio 2004, n. 204).

Nella fattispecie in esame, se si ritiene che la controversia riguardi *indennità, canoni ed altri corrispettivi*, dovrebbe rilevarsi che sarebbe venuta meno la riserva esclusiva a favore del giudice amministrativo. In realtà, la controversia in esame riguarda direttamente il risarcimento del danno che la società Lince pretende in considerazione del fatto che essa teme che dall'attività, e comunque dalla sua condotta, dell'Agenzia sia recato un pregiudizio al proprio diritto di continuare ad esercitare l'attività di accesso ai pubblici registri e di consultazione degli stessi ai fini di produzione e di cessione a terzi di prodotti e servizi informativi "*a valore aggiunto*" in regime di libero mercato e libera concorrenza. Tale domanda, in relazione alla ragione costitutiva fatta valere, appartiene alla fattispecie legale tipica disciplinate dalle norme nazionali e comunitarie cui si riferisce la legge n. 287 del 1990. A prescindere, dunque, dalla sua fondatezza, deve ritenersi che essa appartenga alla giurisdizione della Corte d'Appello, a norma del menzionato articolo 33 della stessa legge. In ogni caso deve essere anche considerato che la società attrice non impugna uno specifico provvedimento amministrativo, ma deduce che un comportamento dell'Agenzia, comunque determinato, ed anche in via di fatto, potrebbe risultare illecito in considerazione degli effetti prodotti sull'attività delle imprese private che offrono servizi informativi in concorrenza con quelli che si propone di offrire la stessa Agenzia. In considerazione di tale

effetto, Lince agisce per il risarcimento del danno, senza però che questo debba essere direttamente e necessariamente collegato ad uno specifico provvedimento amministrativo. Non si tratta dunque di materia che appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo.

(9) Non vi sono elementi certi che inducano a valutare sussistenti, in modo incontestabile, neppure i presupposti della giurisdizione esclusiva del giudice tributario.

La Corte non ignora che la questione non è affatto pacifica (*vd. in senso contrario a quello qui sostenuto: T.A.R. Lombardia Milano, sez. I, 20 dicembre 2004, n. 6500, A.C.I.F. c. Min. economia e fin. e altro, in Foro amm. TAR 2004, 12 3617, s.m.*).

Tuttavia, per l'affermazione della giurisdizione di questa Corte è rilevante considerare che, pur essendo affidata alla giurisdizione esclusiva del Giudice tributario la tutela del contribuente riguardo ai "tributi di ogni genere e specie", tale tutela "può svolgersi solo attraverso l'impugnazione di specifici atti impositivi dell'amministrazione finanziaria, nell'inammissibilità di ogni accertamento preventivo, positivo o negativo del debito di imposta, sia dinanzi alle Commissioni Tributarie, che dinanzi al Giudice ordinario" (cfr. Cass. S.u. n. 103/2001). Nel caso di specie, manca uno specifico atto impositivo impugnato: tanto basta per escludere la fondatezza dell'eccezione, considerato che il "petitum" sostanziale idoneo a radicare la giurisdizione esclusiva del Giudice tributario consiste nella richiesta di annullamento di un tale atto. Il Giudice tributario, in mancanza della "mediazione" (per così dire) rappresentata dall'impugnazione di uno specifico atto impositivo, non può giudicare della legittimità degli atti amministrativi generali, dei quali potrebbe conoscere, "incidenter tantum" ed entro confini ben determinati, solo ai fini della disapplicazione nella singola fattispecie dell'atto amministrativo presupposto dell'atto impositivo impugnato (*cfr. nei precisi termini menzionati: Cassazione civile, sez. un., 21 marzo 2006, n. 6224*).



(10) Si rilevano ulteriori elementi interpretativi che fanno ritenere che la prestazione pecuniaria richiesta per la riutilizzazione commerciale di cui si discute non sia configurabile quale tributo in senso proprio. Nell'assetto normativo della materia, conseguente all'approvazione della Direttiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 novembre 2003, relativa al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, il termine "tariffe" deve essere inteso in armonia con le espressioni (*pagamento di un corrispettivo in denaro, tariffe per il riutilizzo*) contenute nella Direttiva stessa e con la disciplina da essa stabilita, in particolare, ma non solo, con l'enunciazione dei "**Principi di tariffazione**" (art. 6 della Direttiva). In base alla disposizione qui stabilita, "*quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro, il totale delle entrate provenienti dalla fornitura e dalla autorizzazione al riutilizzo dei documenti non supera i costi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti. L'entità delle tariffe dovrebbe essere determinata dai costi in un periodo contabile adeguato e calcolata conformemente ai principi contabili applicabili agli enti pubblici interessati*". Questa disciplina chiarisce che le tariffe fissate per il riutilizzo – *quale che ne sia la denominazione indicata nei singoli provvedimenti nazionali* – devono rispondere a criteri di economicità e di proporzionalità, a cui è estranea qualsiasi interferenza con l'esercizio di una potestà impositiva in senso proprio, dato che la misura del pagamento richiesto, il cui titolo è definito come corrispettivo del servizio, da commisurare alla quota dei costi, "*non dovrebbe superare i costi complessivi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione di documenti, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti, tenendo in debito conto i fabbisogni di autofinanziamento dell'ente pubblico interessato, ove opportuno*" (vd. il punto 14 delle premesse, "considerando"). Le prestazioni pecuniarie cui si riferisce, pur in modo indiretto e non esclusivo, la questione sollevata dalla società Lince sono fissate nel loro ammontare

sulla base di tariffe nominalmente commisurate alla diversa tipologia e al diverso contenuto dei servizi di rilascio dei dati detenuti dall'Agenzia del Territorio, rispetto alle quali non sembra che l'Amministrazione eserciti una attribuzione autoritativa in senso proprio. L'Agenzia, nell'ambito della gestione dei servizi di informazione dei dati contenuti nei pubblici registri, e ai fini dell'esame della questione della concorrenza e dei comportamenti distortivi, si presenta su di un piano di parità con il destinatario del servizio richiesto ed acquista titolo e legittimazione a pretendere il pagamento delle somme di danaro previste nella tabella allegata al decreto legislativo 31 ottobre 1990, n. 347 a titolo di imposte ipotecarie e catastali esclusivamente in funzione ed in conseguenza causale del fatto che, a sua volta, abbia eseguito il servizio richiesto dal privato, secondo le modalità ed il contenuto indicati; così come il privato assume l'obbligazione del pagamento delle prestazioni pecuniarie (tariffarie) stabilite unicamente alla condizione che esse siano causalmente giustificate dalla effettiva e puntuale esecuzione, da parte degli Uffici dell'Agenzia del Territorio, dei servizi informativi domandati.

(11) Concorrono - per quanto osservato - molteplici ragioni che fanno ritenere che le prestazioni patrimoniali richieste sulla base delle tariffe che disciplinano l'ammontare delle "tasse ipotecarie" non abbiano, come asserisce l'Agenzia, natura sostanziale di tributi speciali o tasse. Tutti gli elementi esposti sono indicativi della natura sostanziale di "prezzo" e di "corrispettivo" del pagamento in danaro che l'Agenzia può eventualmente pretendere a fronte della prestazione di un servizio informativo che nessuna pertinenza propria possiede rispetto alla funzione di carattere pubblicistico della tenuta dei registri immobiliari e di attestazione fidefaciente dei dati relativi. Per il rapporto sinallagmatico che vincola le diverse prestazioni dell'Agenzia e del fruitore del servizio di informazione, a siffatte prestazioni deve darsi una diversa qualificazione giuridica, sulla base della considerazione

che esse rappresentano il corrispettivo dovuto in virtù di uno specifico rapporto contrattuale, in cui l'obbligo del pagamento in favore dell'Agenzia trova il sinallagma relativamente al prezzo in una controprestazione particolare, configurata dal servizio di rilascio dei dati rilevati dai registri immobiliari e catastali. Per le ragioni esposte, la Corte ritiene che la lite insorta tra la società Lince e l'Agenzia del Territorio non abbia ad oggetto un rapporto di ordine pubblicistico, tale da implicare un diretto sindacato sulla legittimità di una pretesa tributaria o di un provvedimento amministrativo. Essa, ad opinione del Collegio, e nei limiti in cui è prospettata nel presente giudizio, attiene a questioni inerenti a materia di diritti soggettivi (*risarcimento del danno in relazione alla violazione delle disposizioni della legge nazionale antitrust*) rientranti nella giurisdizione del giudice ordinario, in quanto l'obbligo di pagamento sorge da presupposti interamente "pre-regolati" dalla legge, senza che siano riservati alla pubblica amministrazione spazi di discrezionalità circa la concreta individuazione dei soggetti obbligati, dei presupposti oggettivi o del "quantum" del corrispettivo dovuto. Il "petitum" sostanziale appartiene, quindi, a pieno titolo alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria competente in materia di tutela della concorrenza e del mercato, e la violazione dedotta può essere astrattamente configurata nei termini dell'azione fatta valere dalla società attrice, diretta a conseguire il ripristino delle condizioni di concorrenza preesistenti all'entrata in vigore delle disposizioni restrittive denunciate. La fissazione di meccanismi autoritativi obiettivamente idonei ad alterare le capacità concorrenziali dei diversi operatori del mercato con rilevante squilibrio a favore del monopolista pubblico – *se gli effetti dovessero essere accertati nei termini denunciati dalla società attrice* – violerebbe le regole comunitarie e nazionali della concorrenza, in palese contrasto con le specifiche direttive relative al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico, a norma delle quali:

- se gli enti pubblici autorizzano su licenza il riutilizzo di documenti, le relative condizioni dovrebbero essere eque e trasparenti; - le condizioni poste per il riutilizzo non dovrebbero comportare discriminazioni per categorie analoghe di riutilizzo; - gli enti pubblici dovrebbero rispettare le regole in materia di concorrenza nel fissare i principi per il riutilizzo di documenti, evitando per quanto possibile accordi di esclusiva tra essi stessi e i partner privati; - tra gli obiettivi dell'azione proposta è compreso quello di agevolare la creazione di prodotti e servizi a contenuto informativo, basati su documenti del settore pubblico, estesi all'intera Comunità, e promuovere un effettivo uso, oltre i confini nazionali, dei documenti del settore pubblico da parte delle imprese private, al fine di ricavarne prodotti e servizi a contenuto informativo a valore aggiunto e limitare le distorsioni della concorrenza sul mercato comunitario (vd. punti delle premesse, o "considerando", da 17 a 25 della Direttiva citata).

(12) In relazione alle considerazioni svolte, deve ritenersi che questa Corte abbia potere di giurisdizione sulle domande di risarcimento del danno proposte da Lince. Come si è già rilevato, la giurisdizione si determina sulla base della domanda. A questi fini, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il cosiddetto "*petitum sostanziale*", il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta statuizione che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della "*causa petendi*", ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio ed individuata dal giudice stesso con riguardo ai fatti allegati ed al rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione e dal quale la domanda viene identificata (cfr. sul criterio del "*petitum sostanziale*" tra le tante: Cassazione civile, sez. un., 01 agosto 2006, n. 17461; Cass., Sez. Un., 11 aprile 2006 n. 8374; Cass., Sez. Un., 27 giugno 2003 n. 10243; Cass., Sez. Un., 7 marzo 2003 n. 3508). L'applicazione, ai fini del riparto della giurisdizione, del suddetto criterio implica

l'apprezzamento di elementi che attengono anche al merito, anche se non comporta che la statuizione sulla giurisdizione (*la quale - come la competenza - va determinata con riguardo ai fatti allegati dall'attore, essendo irrilevanti le difese del convenuto*) possa confondersi con la decisione sul merito, nè, in particolare, che la decisione possa essere determinata "*secundum eventum litis*", sicché non vi sarebbe alcuna contraddizione logico-giuridica in una sentenza che, sulla base della qualificazione del rapporto dedotto in causa, affermasse la giurisdizione del giudice che l'ha emessa e, in un momento logicamente successivo, valutando le risultanze dell'istruttoria svolta, negasse la sussistenza in concreto del rapporto stesso (*cf. in tali esatti termini; Cass. 15 febbraio 1994 n. 1470, cui adde tra le altre: Cass. 14 giugno 2001 n. 8057*). La statuizione sulla giurisdizione deve in ogni caso essere tenuta distinta dalla decisione sul merito, tanto da non potersi configurare alcuna incompatibilità logico-giuridica tra la iniziale qualificazione del rapporto ai fini della individuazione del giudice competente e la declaratoria di insussistenza del rapporto stesso intervenuta in un momento successivo con la decisione della controversia all'esito dell'istruttoria. In proposito, può essere fatto riferimento alla disposizione dell'art. 187 cod.proc.civ., commi 2 e 3, e art. 279 cod.proc.civ., "*ed ancora alla suscettibilità della suddetta statuizione di passare autonomamente in cosa giudicata formale, nonchè al principio che le sentenze dei giudici di merito che abbiano pronunciato sulla giurisdizione, proprio perchè non di merito, non sono idonee a spiegare effetti al di fuori del processo in cui sono emesse*" (*cf. al riguardo: Cassazione civile, sez. un., 01 agosto 2006, n. 17461 in motivazione; Cass., Sez. Un., 15 febbraio 1994 n. 1470, Cass. 14 giugno 2001 n. 8057*).

(13) Da tutte le considerazioni svolte consegue che - *dovendo la giurisdizione essere determinata sulla base del cosiddetto "petitum sostanziale" identificato soprattutto in funzione della "causa petendi", ossia sui soli fatti indicati a fondamento della pretesa fatta*

*valere con l'atto iniziale della lite* - è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario una domanda, come quella proposta in questo giudizio dalla società Lince, con la quale, essendo dedotto a fondamento della stessa il diritto all'esercizio dell'attività economica senza vincoli o barriere amministrative, si chiede alla pubblica amministrazione, cui si addebita il sorgere della denunciata situazione, di attenersi ad una condotta compatibile con il suddetto diritto, che, essendo espressamente riconosciuto nell'art. 41 Cost., si configura come diritto soggettivo perfetto, non degradabile ad interesse legittimo.

Richiamando in maggiore sintesi, ed in via conclusiva, quanto in parte già dedotto, il giudizio esposto si sostiene sulla base degli argomenti che seguono:

A) L'Agenzia del Territorio, in relazione all'attività di offerta di servizi informativi che riguardano il mercato immobiliare, della cui tenuta detiene il monopolio legale, deve essere considerata "impresa" ai fini specifici della tutela della libera concorrenza, in quanto tale sua attività consiste anche nell'offerta sul mercato di prestazioni di servizi informativi a valore aggiunto, suscettibili di valutazione economica e di acquisto dietro corrispettivo;

B) non è pertinente il riferimento al carattere pubblicistico della tenuta e della gestione dei pubblici registri immobiliari; il dato proveniente da un pubblico registro può assumere una duplice e concorrente natura, quella di pubblicità legale e quella di mera informazione; l'attività commerciale posta in essere mediante l'impiego di queste informazioni non integra gli estremi di una "conservatoria parallela", per la evidente distinzione tra il semplice dato informativo e la salvaguardata riserva alle conservatorie di rendere pubblici con il mezzo della trascrizione gli atti relativi ai beni immobili (cfr. Consiglio Stato, sez. IV, 24 ottobre 1994, n. 823); siffatta attività di impiego commerciale dei dati informativi è suscettibile di costituire l'oggetto di un'attività d'impresa libera e non vincolata o riservata;

C) non è rilevante che l'Agenzia del Territorio sia un ente pubblico; la circostanza che un ente disponga, per l'esercizio delle proprie attività, di prerogative di pubblici poteri, non impedisce, di per sé sola, di qualificarlo come impresa ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE; infatti, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza si considera "impresa" qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo "status" giuridico di tale soggetto e dalle sue modalità di finanziamento, intendendosi per attività economica l'offerta di beni o servizi su un determinato mercato (*cf. tra tante: Corte giustizia CE, 11 luglio 2006, n. 205*);

D) è del pari irrilevante che l'attività dell'Agenzia del Territorio, per effetto della nuova disciplina legislativa che regola il riutilizzo commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie, costituisca un'attività vincolata e non discrezionale. Il principio del primato del diritto comunitario esige che sia disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria, indipendentemente dal fatto che sia anteriore o posteriore a quest'ultima. Tale obbligo di disapplicazione incombe non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative, il che implica, ove necessario, l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario; dunque, in presenza di comportamenti d'impresa in contrasto con l'art. 81, n. 1, del Trattato CE, imposti o favoriti da una normativa nazionale che ne legittima o rafforza gli effetti, con specifico riguardo alla determinazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato, tanto il giudice nazionale, quanto l'autorità nazionale preposta alla tutela della concorrenza cui sia stato affidato il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto dell'art. 81 CE, hanno l'obbligo di disapplicare tale normativa nazionale (*vd. es. Corte giustizia CE, sez. riun., 09 settembre 2003, n. 198 Cons. ind.*

*Fiammiferi c. Autorità garante concorrenza e mercato, in Giur. it. 2004, 393 e Riv. dir. internaz. priv. e proc. 2004, 334);*

E) Nell'ordinamento giuridico nazionale vige il principio del libero accesso alla pubblicità delle fonti, indipendentemente dalla dimostrazione di un proprio concreto interesse all'ispezione dei registri o al rilascio di copie e certificati. In tema di pubblicità degli atti relativi ai beni immobili, la disposizione prevista dall'art. 2673 c.c. prevede, infatti, che l'accesso ai dati di pertinenza delle Conservatorie immobiliari sia consentito a chiunque, senza alcun vincolo o limite specifico al diritto di ciascuno di avere copia delle note d'iscrizione o trascrizione;

F) La natura incondizionata di tale diritto (vincolato soltanto al rispetto delle modalità e degli orari fissati dalla legge) ha fatto ritenere, nella giurisprudenza amministrativa, che non possa essere impedito ad una società - *interessata a fornire alla propria clientela il servizio di banca-dati* - la stampa meccanizzata delle rilevazioni giornaliere, e che sia illegittimo consentire unicamente la mera visione dei documenti cartacei, atteso che una tale limitazione non trova origine in alcuna fonte legislativa ed è sintomo di sviamento, se sottende il fine di impedire l'utilizzo dei dati "a cascata" attraverso i comuni sistemi di riproduzione, ed evitare (o, quanto meno, non facilitarne) la loro successiva commercializzazione (*cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 15 dicembre 1998, n. 2935, Soc. Data House c. Min. finanze, in Foro amm. 1999, 1047*).

G) il monopolio statale nella tenuta dei registri immobiliari non subisce alcun pregiudizio dalla presenza di società commerciali o altri operatori professionali, i quali eseguano "visure" e ricerche presso le conservatorie dei registri immobiliari nell'interesse della clientela professionale e privata. Gli uffici pubblici conservano il monopolio della funzione attinente alla pubblica fede, ricevendo e conservando, ai fini della certezza e della pubblicità



legale, le note di iscrizione e trascrizione di determinati atti giuridici. Accanto a queste attività, riservate in via esclusiva allo Stato o a suoi organi o persone di diritto pubblico, si colloca l'attività relativa allo svolgimento di ricerche e *visure* che appaiono strumentali alla creazione di servizi informativi riguardanti i dati registrati nella loro essenza oggettiva e materiale. Gli operatori professionali presenti sul mercato si propongono di offrire prestazioni di tali servizi agli interessati, i quali non sono in grado o non reputano conveniente organizzarsi per assumere direttamente tali informazioni agli uffici dei registri immobiliari e alle conservatorie, e chiedono ad operatori professionali di acquisire notizie e dati che riguardano le vicende relative alla proprietà dei beni immobili e alla loro libera disponibilità. L'attività di questi operatori professionali è stata ritenuta non soltanto lecita, ma anche opportuna e conveniente per la Pubblica Amministrazione. Si è rilevato che le agenzie specializzate non ostacolano l'accesso diretto dei singoli privati, i quali sono liberi di avvalersi o no dei loro servizi. L'attività dell'operatore professionale non dà poi causa ad un fenomeno di elusione tributaria, perché tale operatore paga i diritti di "visura" per ciascun atto, come li pagherebbero i singoli privati. L'agenzia professionale svolge una funzione d'impresa intermediaria che risulta utile anche nell'interesse generale, perché, se accede ai pubblici uffici un operatore professionale, è prevedibile che le "visure" siano fatte con minor aggravio per gli addetti all'ufficio e con minore disturbo per il buon andamento dell'amministrazione.

H) L'alterazione delle condizioni di equilibrio esistenti nel mercato degli operatori dei servizi informativi immobiliari, a causa e per effetto della imposizione di barriere e di vincoli amministrativi idonei a favorire l'operatore pubblico che gode di una posizione dominante nel mercato in considerazione del monopolio legale della tenuta dei registri immobiliari, legittima le imprese ostacolate ad agire per la tutela dei propri diritti e per il

risarcimento del danno. La norma dell'art. 3 della legge n. 287 del 1990 tende ad impedire che una posizione di monopolio tolga competitività al mercato, ledendo la sua essenziale struttura concorrenziale e, quindi, il diritto degli altri imprenditori a competere con l'impresa dominante. Il bene protetto, che rappresenta un valore fondamentale e tutelato dall'ordinamento costituzionale (art. 41 Cost.), attiene alla libertà economica dell'impresa concorrente, e il danno patito o temuto, nel caso in cui contesti ad un'impresa dominante un comportamento abusivo ed anticoncorrenziale, si riflette su questa specifica posizione dell'impresa nel mercato. L'abuso della posizione dominante è sempre idoneo a recare pregiudizi gravi ed irreparabili, perché non incide semplicemente su valori patrimoniali, ma si espande all'intera relazione dei rapporti commerciali intrattenuti dall'impresa discriminata, ledendone il nome, precludendo determinati sbocchi e creando barriere aggiuntive, pregiudicandone l'avviamento commerciale ed influenzando sul comportamento dei clienti, sviati dalle condizioni economiche più favorevoli garantite dall'impresa dominante.

D) Un abuso della posizione dominante non può essere sottratto agli effetti della disciplina della tutela della concorrenza in considerazione di norme di protezione stabilite dal legislatore nazionale; in ogni caso, le regole del diritto nazionale *antitrust* sono integrate dalle norme inderogabili e vincolanti del diritto comunitario, che esige, come rilevato, che sia disapplicata qualsiasi disposizione della legislazione nazionale in contrasto con una norma comunitaria;

L) nella presente controversia non è in discussione una posizione di supremazia della amministrazione che si sia manifestata attraverso atti o provvedimenti emessi nell'ambito e nell'esercizio dei poteri autoritativi e discrezionali ad essa spettanti, ma si dibatte in ordine alla osservanza da parte dell'ente pubblico del generale principio del "*neminem ledere*", che in fattispecie come quella in esame si sostanzia nel dovere

dell'Agenzia del Territorio di astenersi dal porre in essere condotte che realizzino comportamenti dannosi per i terzi; invero la discrezionalità della pubblica amministrazione circa le modalità di esercizio di una normale attività commerciale, come quella, qui in discussione, della offerta di servizi informativi agli operatori professionali non esime l'amministrazione stessa dall'osservare le specifiche disposizioni di legge e di regolamento, le direttive e le altre regole comunitarie e le norme generali di prudenza e di diligenza imposte dal richiamato precetto generale a tutela della integrità del patrimonio dei cittadini, con la conseguenza che, se dalla inosservanza di tali norme derivi un danno al terzo, a questo deve riconoscersi tutela risarcitoria, anche in forma specifica, dinanzi al giudice ordinario, vertendosi in materia di fatto illecito lesivo di posizioni di diritto soggettivo;

M) Ai fini della valutazione dell'eventuale sussistenza dell'abuso di posizione dominante è irrilevante la natura di ente pubblico dell'Agenzia del Territorio; in tema di concorrenza le disposizioni contenute negli articoli da 1 a 7 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, si applicano sia alle imprese private, sia alle imprese pubbliche o a prevalente partecipazione statale, ai sensi dell'art. 8 della legge 287 citata; l'esclusione dell'applicazione delle norme contenute nella stessa legge - e, quindi, anche dell'art. 3, sull'abuso di posizione dominante - per le imprese che, per disposizione di legge, esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, ovvero operano in regime di monopolio sul mercato, sussiste solo per quanto strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti loro affidati (*cf.* *Cassazione civile, sez. I, 16 maggio 2007, n. 11312*); sicché, nel caso dell'Agenzia del Territorio, tale esclusione non si può estendere all'attività commerciale esercitata in conformità delle disposizioni previste nella convenzione triennale stipulata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Territorio.

Per tutte le argomentazioni esposte, deve essere rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione e deve essere ribadita la giurisdizione della Corte d'Appello di Milano.

### § III. LE ECCEZIONI PRELIMINARI

#### LA QUESTIONE DELLA COMPETENZA

(1) L'Agenzia del Territorio in via preliminare eccepisce anche il difetto di competenza per territorio (*"prima ancora che per materia"*) di questa Corte.

Rileva (*"ammesso pure, e non concesso, che si tratti di vertenza inquadrabile fra quelle previste dal citato art. 33 secondo comma"*) che un'applicazione lineare dell'art. 19 del codice di procedura civile dovrebbe fare escludere la competenza di questa Corte in favore della Corte di Appello di Roma, in mancanza di qualsiasi prova dello svolgimento della sua attività limitato all'ambito della Corte d'Appello di Milano. Secondo l'Agenzia, esisterebbero, al contrario, elementi documentali di segno opposto, dal momento che le informazioni raccolte in Lombardia (*o meglio, entro l'ambito territoriale della Corte d'Appello di Milano*) entrerebbero in un circuito informativo privato di estensione nazionale e comunque ultra-regionale per essere cedute o scambiate con altre società di *visuristi* ed in particolare con tale Cerved Business Information S.p.A. con sede in Roma; e poiché il comportamento denunciato è quello dell'Agenzia del Territorio, con sede in Roma, la quale ha emesso circolari valide per tutto il territorio nazionale, non potrebbe esservi dubbio sulla competenza del foro romano.

(2) Anche questa eccezione deve essere respinta e deve essere affermata la competenza, per territorio e per materia, di questa Corte.

L'Agenzia del Territorio sostiene che in materia di competenza territoriale sarebbe onere della parte attrice dimostrare quale sia il luogo in cui controparte svolge la propria attività, ovvero quello in cui si sarebbero materialmente verificati gli effetti dell'attività

anticoncorrenziale sul mercato. L'Agenzia del Territorio non pone, tuttavia, in discussione l'argomento principale presupposto nella domanda della società Lince ed ammette che l'attività dell'attrice consiste nel raccogliere informazioni in Lombardia (*o meglio entro l'ambito territoriale della Corte d'Appello di Milano: così vd. pag. 4 della comparsa di risposta*). Questo è, in effetti, il presupposto dell'azione, confermato in via indiretta dalla considerazione, resa nota dalle parti, del comportamento processuale delle diverse società che operano nel settore delle informazioni economiche e finanziarie acquisite anche attraverso la consultazione di vari archivi e registri pubblici, in particolare le Conservatorie dei registri immobiliari ed il Catasto terreni e fabbricati. Come risulta dalle decisioni pronunciate dalle diverse Corti territoriali sulla medesima materia qui in esame (*prodotte alle parti in copia*), ciascuna delle società del settore che ha agito in giudizio per fare valere, o in sede cautelare, ovvero in sede di merito, argomentazioni e pretese analoghe a quelle proposte in questo procedimento dalla società Lince si è rivolta alle singole Corti d'appello, nel cui ambito territoriale riteneva abusivamente limitata la propria attività d'impresa e di raccolta di dati.

Elemento, incontestato, in base al quale anche Lince ha agito davanti a questa Corte d'Appello, lamentando che l'attività valutata come anticoncorrenziale dell'Agenzia avrebbe alterato il settore di mercato entro cui essa opera, individuato in relazione alla raccolta di dati ed informazioni *entro l'ambito territoriale della Corte d'Appello di Milano*, è sufficiente ed idoneo per affermare la competenza di questa Corte. Ai fini della individuazione della competenza territoriale del giudice adito, occorre avere riguardo, nei sensi dell'art. 5 cod.proc.civ., alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda, così come prospettato dalla domanda stessa dell'attore e risultante dai fatti posti a suo fondamento, prescindendo da ogni indagine

circa la relativa fondatezza nel merito. Il giudice non può, neppure ai soli fini dell'indagine sulla competenza, verificare la concreta esistenza del rapporto così come affermato dalla parte, ovvero qualificarlo diversamente, anche se il convenuto contesti in radice l'esistenza dell'obbligazione stessa (cfr. Cassazione civile, sez. III, 06 agosto 2004, n. 15300).

(3) Questa regola vale anche nella materia speciale della concorrenza. Anche in questa materia è regola di diritto che, affinché si radichi la competenza territoriale del giudice adito, è sufficiente che venga allegato (*purché non in modo evidentemente strumentale: ma tale strumentalità non è qui eccepita, né dimostrata*) che la condotta abusiva si è realizzata nel territorio rientrante nella competenza del giudice adito, a prescindere da qualunque valutazione del fondamento di tale allegazione. La individuazione di questa area del territorio nazionale si risolve nell'invocare il "*forum commissi delicti*", ai sensi dell'art. 20 cod.proc.civ. Il luogo di commissione dell'illecito anticoncorrenziale, rilevante ai fini della corretta individuazione del giudice competente per territorio, alla stregua dei criteri alternativi indicati dagli art. 19 e 20 c.p.c. - *che non è quello in cui l'attore che si affermi danneggiato ha la sua sede* - è quello nel quale si verificano sia gli atti che si assumono lesivi dei beni protetti dalla norma di cui all'art. 33 della legge nazionale *antitrust* citata, sia, in special modo, i conseguenti effetti, sul mercato, dell'attività concorrenziale vietata (cfr. Cassazione civile, sez. I, 13 luglio 2004, n. 12974; Cassazione civile, sez. I, 20 marzo 1998, n. 2932). E', in particolare, rilevante verificare il luogo in cui l'azione anticoncorrenziale e l'eventuale pratica abusiva e distorsiva hanno prodotto - o hanno l'*attitudine a produrre* - l'alterazione del gioco della concorrenza; è questo il luogo che deve essere identificato in quello in cui si verifica l'evento dannoso e che coincide, nel caso in esame, con il territorio compreso nel distretto di questo Corte, ove si colloca quella

porzione del mercato dei servizi informativi, a cui si rivolge l'impresa gestita dalla società attrice. Una tale alterazione dipende dal fatto che l'Agenzia del Territorio, la quale detiene una posizione dominante sul mercato dei servizi informativi, avendo il monopolio legale della disponibilità dei dati e delle informazioni inerenti alle proprietà immobiliari, è in grado di competere con gli altri enti e i soggetti privati che nella stessa zona di mercato offrono agli operatori interessati i medesimi servizi informativi anche da essa proposti. L'Agenzia è in grado di offrire quei prodotti informativi senza gli stessi vincoli e le barriere imposte - *secondo la normativa contrastata per tali effetti dalla società attrice* - agli operatori privati; ha così la possibilità di competere in posizione avvantaggiata con gli operatori presenti nello stesso mercato geografico in cui opera la società Lince, e ha la concreta possibilità di introdursi ed ampliare la propria posizione sul mercato stesso, sostituendo l'offerta dei competitori privati presso la clientela usuale di tali servizi (*banche, intermediari finanziari, notai*): tale clientela, infatti, potrebbe risultare più interessata a rivolgere la propria domanda all'ente pubblico in considerazione delle condizioni presumibilmente più economiche e favorevoli e potrebbe essere indotta a non rivolgersi più ad un intermediario privato. L'ente pubblico potrebbe così approfittare della posizione agevolata che deriva dall'essere depositario dell'universalità dei dati relativi al sistema immobiliare, acquisendo l'opportunità di ampliare la propria posizione di concorrente nel mercato geografico, dove opera l'impresa privata.

(4) Nel caso concreto in esame, il luogo dell'evento dannoso deve essere fissato nell'ambito territoriale di questo distretto della Corte di Milano: è qui che - *secondo la prospettazione della società attrice* - i divieti o le limitazioni della riutilizzazione commerciale dei dati già acquisiti o da acquisire sono destinati ad avere efficacia e recare pregiudizi alla società Lince. La società Lince ha sede in Milano (in Corso Vittorio

Emanuele n. 22) ed è a Milano che essa è in grado di proporre l'offerta principale dei propri servizi, trattandosi del mercato più importante del sistema economico e finanziario nazionale. Può, infatti, presumersi che la clientela a cui la società attrice usualmente rivolge tali servizi sia costituita dai soggetti che operano ed agiscono nella parte del mercato situata in tale territorio. Il mercato geografico rilevante e di riferimento è questo mercato locale, i cui operatori, conosciute le nuove restrizioni e i costi aggiuntivi, potrebbero essere indotti a diminuire o cessare i propri rapporti con le imprese intermedie, e a richiedere, invece, gli stessi servizi informativi direttamente all'Agenzia del Territorio. Questo, dunque, è il luogo in cui la limitazione, che si asserisce abusiva, delle condizioni della riutilizzazione commerciale delle informazioni del settore pubblico dei registri immobiliari, determinata da restrizioni ingiustificate o dalla istituzione di nuove barriere amministrative da parte dell'Agenzia del Territorio, produce direttamente gli effetti temuti dalla società attrice come lesivi e distorsivi della concorrenza ed è in questo mercato geografico lombardo che l'Agenzia del Territorio, favorita dalle prescrizioni contrastate dalla società attrice nella loro applicazione prospettata, potrebbe ampliare la propria offerta di servizi commerciali del tutto analoghi a quelli proposti dalla Lince, determinando un'alterazione delle condizioni della concorrenza e creando a danno della stessa Lince uno sviamento di clientela.

(5) Le argomentazioni esposte inducono a ritenere che l'eccezione di incompetenza per territorio sia comunque infondata nel merito.

In ordine logico, peraltro, l'esposta considerazione di merito andrebbe collocata in via subordinata rispetto alla questione preliminare che sorge considerando che l'Agenzia del Territorio ha sollevato l'eccezione di incompetenza unicamente in relazione alla disposizione dell'art. 19 cod.proc.civ. L'Agenzia ha fatto, sì, riferimento anche all'attività



relativa alle informazioni raccolte in Lombardia, ma in proposito, senza negare che il mercato rilevante che risulterebbe alterato dall'asserita condotta anticoncorrenziale lamentata si colloca "entro l'ambito territoriale della Corte d'Appello di Milano", come essa stessa afferma a pagina 4 della sua comparsa di risposta, si è poi limitata ad eccepire che queste informazioni finirebbero per entrare in un circuito informativo privato di estensione nazionale o comunque ultraregionale, per essere cedute o scambiate con altre società di *visuristi*. A giudizio della Corte, l'eventualità di tale successiva utilizzazione dei dati non è rilevante, perché essa non esclude che la società Lince, oltre ad eventualmente integrarsi con altre società del settore, eserciti anche in proprio un'attività informativa diretta ed offra personalmente i propri servizi informativi sullo stesso mercato geografico, in cui si colloca la sua sede: con l'effetto che la turbativa dell'attività anticoncorrenziale lamentata produrrebbe comunque i propri effetti nell'ambito del territorio di questa Corte d'Appello, dove è prospettato il timore di uno sviamento di clientela a danno della società attrice.

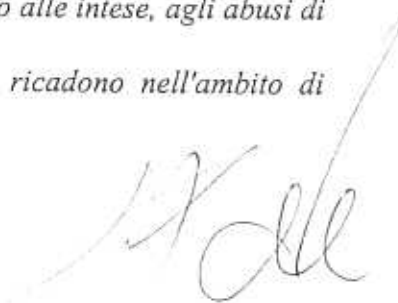
(6) L'eccezione fatta valere dall'Agenzia è comunque incompleta e, oltre che infondata, deve giudicarsi inammissibile. Essa omette di considerare che il foro della Pubblica amministrazione non deve essere determinato soltanto in relazione al criterio di collegamento stabilito nella prima parte dell'art. 25 cod.proc.civ. in relazione a quanto disposto dall'art. 19 stesso codice. In ogni caso vale anche per la Pubblica Amministrazione la regola generale, a norma della quale nelle "*cause relative a diritti di obbligazione*" il convenuto che intende eccepire l'incompetenza per territorio ha l'onere, non solo di indicare nel suo primo atto difensivo, secondo quanto disposto dal capoverso dell'art. 38 cod.proc.civ., il giudice competente, ma anche di contestare la competenza di quello concretamente adito in relazione a tutti i singoli profili ipotizzabili. Nella mancanza di

questa tempestiva e specifica contestazione, deve ritenersi che l'eccezione d'incompetenza sia come non proposta e sia definitivamente radicata la competenza del giudice adito.

Nel caso di specie, da quanto già riferito risulta che la convenuta Agenzia del Territorio, in comparsa di risposta, ha eccepito l'incompetenza di questa Corte indicando esclusivamente, quale giudice territorialmente competente, la Corte d'Appello di Roma, giacché – essa rileva – l'Agenzia del Territorio è “notoriamente con sede in Roma”, dove ha emesso circolari valide per tutto il territorio nazionale. Tuttavia, l'eccezione, per essere completa, avrebbe dovuto essere sollevata anche in relazione ai fori concorrenti per le cause relative ai diritti di obbligazione. Nel giudizio in cui è parte un'Amministrazione dello Stato è competente, a norma delle leggi speciali sulla rappresentanza e difesa dello Stato in giudizio e nei casi ivi previsti, il giudice del luogo dove ha sede l'ufficio dell'avvocatura dello Stato, nel cui distretto si trova il giudice che sarebbe competente secondo le norme ordinarie. Se, però, l'obbligazione dedotta abbia origine da un fatto illecito, come è prospettato nel caso in esame, ai fini della individuazione del giudice competente per territorio, ai sensi degli art. 6 del R.D. del 30 ottobre 1933 n. 1611 e 25 cod.proc.civ., il “forum commissi delicti” concorre, in via alternativa, con il “forum destinatae solutionis”, oltre che con il foro generale delle persone giuridiche. Pertanto, nella fattispecie in esame, la mancata contestazione, da parte dell'Agenzia convenuta, nella comparsa di risposta, anche del foro di commissione dell'illecito anticoncorrenziale, il foro, cioè, in cui si producono e si ha ragione di temere che si produrranno gli effetti immediati e diretti dello sviamento di clientela a favore dell'Agenzia, rende incompleta l'eccezione di incompetenza territoriale, con la conseguenza che essa deve ritenersi come non proposta e, conseguentemente, deve ritenersi definitivamente radicata la competenza della Corte d'Appello di Milano.



(7) L'Agenzia del Territorio, in modo del tutto generico, ha posto in dubbio anche la competenza per materia di questa Corte. L'eccezione, in quanto priva di assoluta specificità e non argomentata, non consente di superare la chiara attribuzione alle corti d'appello competenti per territorio della competenza giurisdizionale a pronunciare sulle azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché sui ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza in relazione alla violazione delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV (*art. 33 della legge nazionale antitrust n. 287 del 1990*). Poiché le pratiche anticoncorrenziali denunciate sono effettivamente idonee ad alterare il mercato geografico rilevante, che è principalmente quello della zona di Milano, deve confermarsi la competenza per materia di questa Corte. L'eccezione dell'Agenzia del Territorio non meriterebbe dunque accoglimento neppure a poterla considerare – *ma tale deduzione non è mai stata direttamente fatta valere* – come relativa alla natura comunitaria e non meramente nazionale della violazione anticoncorrenziale lamentata dalla società Lince. Sulla questione delle dimensioni, nazionali o comunitarie, del comportamento abusivo contestato, la Corte osserva che la competenza in materia di applicazione delle disposizioni della legislazione *antitrust* è distribuita tra il Tribunale, competente per le violazioni anticoncorrenziali di *rilevanza comunitaria*, e la Corte d'appello, competente per le violazioni anticoncorrenziali di *rilevanza nazionale interna*. La speciale competenza per materia della Corte d'appello, stabilita dalla legge n. 287 del 1990, riguarda espressamente le sole intese o le pratiche abusive che non ricadono nell'ambito di applicazione degli articoli 85 e 86 (originari) del Trattato istitutivo della Comunità. Questa competenza eccezionale in unico grado dipende dal presupposto che la controversia promossa si inserisca nell'ambito di applicazione definito dall'art. 1, a norma del quale le disposizioni della legge speciale *antitrust* "si applicano alle intese, agli abusi di posizione dominante e alle concentrazioni di imprese che non ricadono nell'ambito di



*applicazione degli articoli 65 e/o 66 del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, degli articoli 85 e/o 86 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea (CEE), dei regolamenti della CEE o di atti comunitari con efficacia normativa equiparata". La competenza della Corte attiene alle sole violazioni che alterano in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del solo mercato nazionale, e non si può estendere ad altre domande, se non legate dal vincolo di accessorietà con la domanda principale. E, allo stesso modo, la competenza del Tribunale non può estendersi alle violazioni che riguardano esclusivamente il mercato interno.*

(8) Perché sia ravvisabile un pregiudizio per il commercio tra Stati membri, deve potersi prevedere con sufficiente grado di probabilità, in base ad un insieme di elementi oggettivi di diritto o di fatto, che esso sia atto ad incidere direttamente o indirettamente, effettivamente o potenzialmente, sui flussi commerciali fra Stati membri, in modo da poter nuocere alla realizzazione degli obiettivi di un mercato unico interstatale (*così sin dalla sentenza della Corte di Giustizia CE 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione, Racc. pag. 2545, punto 22*). Nel caso in esame, mancano tali elementi oggettivi. I servizi informativi resi dalla società Lince sono rivolti a professionisti (*persone giuridiche o fisiche*) che operano in Lombardia ed in particolare nei luoghi che rientrano nel distretto di questa Corte. E' in questo distretto che la società attrice prospetta che le limitazioni della riutilizzo commerciale dei dati che possono essere acquisiti esclusivamente dai pubblici registri tenuti dagli Uffici dell'Agenzia del Territorio sono destinate ad avere efficacia. In effetti, è da presumere, come dedotto, che la clientela a cui Lince usualmente rivolge tali servizi sia formata da soggetti che operano ed agiscono nella parte del mercato situata nel medesimo territorio in cui essa ha sede (*non essendo rilevabile una dissociazione tra la sede e il luogo dell'esercizio dell'attività commerciale*). Il mercato geografico

rilevante e di riferimento (cioè la "zona geograficamente circoscritta dove, dato un prodotto, o una gamma di prodotti considerati tra loro sostituibili, le imprese che forniscono quel prodotto si pongono fra loro in rapporto di concorrenza") è questo mercato locale, i cui soggetti, conosciute le nuove restrizioni e i costi aggiuntivi, potrebbero essere indotti a diminuire o cessare i propri rapporti con le imprese intermediarie, per chiedere gli stessi servizi informativi direttamente all'Agenzia del Territorio. Gli elementi indiziari acquisiti e ricavati dagli atti e dalla domanda sono significativi per caratterizzare gli effetti della pratica abusiva prospettata dalle ricorrenti come limitati ad una porzione ben definita del solo mercato interno di un singolo Stato, qui ristretto all'area geografica coincidente con il distretto della Corte d'Appello di Milano. L'eventuale violazione dei divieti a tutela della concorrenza può, quindi, formare oggetto della cognizione rimessa alla competenza funzionale di questa Corte d'Appello, ai sensi dell'art. 33, secondo comma, della legge n. 287 del 1990, e non deve essere valutata e decisa secondo le competenze della giurisdizione ordinaria di duplice grado, operativa allorquando la pratica abusiva incida sulla concorrenza nel mercato comunitario o in una sua parte rilevante, e non quando l'effetto denunciato si produca su un settore del mercato ristretto ad un limitato ambito territoriale del mercato interno del singolo Stato.

Per le argomentazioni svolte, deve essere affermata la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria e la competenza per territorio e per materia della Corte d'Appello di Milano, a norma dell'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Poiché il merito della causa non è istruito, deve provvedersi a norma dell'art. 279 n. 4 cod.proc.civ., e devono essere impartiti i distinti provvedimenti per l'ulteriore istruzione della causa. A tanto si provvede con separata ordinanza.

Sulle spese del processo si provvederà con la pronuncia definitiva di merito.

**PER QUESTI MOTIVI**

La Corte d'Appello di Milano, sezione prima civile, pronunciando **sentenza non definitiva** sulle questioni di giurisdizione e di competenza, a norma delle disposizioni previste dagli articoli 277 e 279 n. 4 cod.proc.civ., nella causa proposta ai sensi dell'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 dalla società LINCE S.p.A. con atto di citazione notificato il 28 luglio 2005 nei confronti dell'Agenzia del Territorio, respingendo le eccezioni di difetto di giurisdizione e di difetto di competenza sollevate dall'Agenzia del Territorio,

**dichiara**

la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, e quindi di questa Corte d'Appello sulle domande proposte dalla società Lince a norma dell'art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

**dichiara**

la competenza per materia e per territorio della Corte d'Appello di Milano.

Provvede con separata ordinanza alla pronuncia dei provvedimenti necessari per l'ulteriore istruzione della causa.

*Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 20 novembre 2007*

Il consigliere estensore

(Baldo Marescotti)

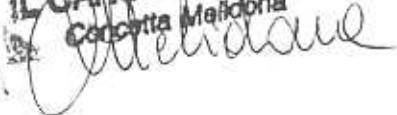


Il presidente

(Giuseppe Patrone)



IL CANCELLIERE C:  
Concetta Melidona



**CORTE D'APPELLO DI MILANO**  
DEPOSITATA NELLA CANCELLERIA  
DELLA 1ª SEZIONE CIVILE

Oggi 1 FEB. 2008

IL CANCELLIERE C:

Concetta Melidona

