



Corte d'Appello di Bologna

SI COMUNICA A:

Avv. FANTIGROSSI UMBERTO

C/O AVV. MARIA CHIARA LISTA - PIAZZA ALDROVANDI, 3

BOLOGNA

001375

Sezione 03 - PIAZZA DEI TRIBUNALI, 4 40100 - BOLOGNA

Comunicazione di cancelleria

Tipo proced. Contenzioso

Numero di ruolo generale: 2006/2006

Giudice: SAVASTANO ROSARIA

Data prossima udienza: Ore:

13 MAR. 2007.

Parti nel procedimento

Attore principale	CRIF S.P.A. IN PERSONA DEL LEGALE RAPP. RE DOTT. CARLO Avv. FANTIGROSSI UMBERTO
Convenuto principale	AGENZIA DEL TERRITORIO Avv. AVVOCATURA DELLO STATO

Oggetto: Scioglimento di riserva

Testo comunicazione

Vedi allegato

Bologna 12/03/2007

IL CANCELLIERE


CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE III CIVILE

riunita in Camera di Consiglio nelle persone dei magistrati:

dott. Carlo Vecchio-Presidente

dott. Dolores Neri-Consigliere

dott. Rosaria Savastano-Consigliere rel.

ha pronunciato il seguente

DECRETO

Letto il ricorso proposto da CRIF S.p.A. ai sensi degli articoli 33 legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 700 c.p.c.;

considerate le difese della resistente Agenzia del Territorio, legittimamente costituita;

esaminata la documentazione prodotta;

osserva:

.A fondamento del ricorso CRIF S.p.A. ha dedotto in premessa che:

essa, avente in precedenza la denominazione di Crisis S.p.A., fondata in Bologna nel 1988, costituisce attualmente una delle principali aziende operanti 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 mer-

cato rilevante, di cui possiede gli elementi costitutivi (mercato del prodotto rilevante e mercato geografico rilevante); con l'art. 7, comma 19, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, il legislatore nazionale ha disciplinato l'attività di informazione dell'Agenzia del territorio, prevedendo che essa commercializzi stabilmente due differenti servizi: quello di *ricerca continuativa per via telematica* (c.d. monitoraggio) e quello di *trasmissione telematica di elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno*; per il rilascio di detto elenco la tariffa, dai precedenti sette euro per pagina (contenente in media dieci soggetti), è stata elevata a quattro euro per soggetto, con un aumento di circa il 600%, ponendo le premesse per consentire il più velocemente possibile il transito dei clienti al servizio di monitoraggio, avviato in via sperimentale; nell'attesa dell'attivazione del servizio telematico, poi, la stessa tariffa maggiorata è stata applicata anche all'elenco soggetti rilasciato su supporto cartaceo.

.Quanto ai presupposti dell'azione cautelare, la ricorrente ha dedotto:

con riferimento al *fumus boni iuris*:

posto che costituisce "impresa" anche il soggetto pubblico (nella specie, Agenzia del Territorio) cui lo Stato italiano ha affidato la tenuta dei registri immobiliari, tale qualificazione comporta che, nello svolgimento delle sue attività istituzionali e 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 gli articoli 6, 7 e 10 della Direttiva 2003/98/CE, con gli articoli 3 e 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con gli articoli 4, comma 1, 31, comma 1, 81, 82 e 86 del Trattato CE, con l'articolo 59 del D.L.vo 30 luglio 1999, n. 300. Infatti: l'equiparazione delle tariffe per il servizio in via telematica e per quello in formato cartaceo è di per sé sintomo della violazione dei principi di tariffazione fissati dalla disposizione comunitaria; l'aumento tariffario dell'ordine del 600% integra la fattispecie di abuso di posizione dominante di cui alla lettera a) dell'art. 3 della legge 287/1990; la mancanza di separazione societaria consente all'Agenzia di svolgere un'attività a

carattere commerciale al di fuori dei suoi fini istituzionali praticando prezzi che non tengono conto dei costi di produzione e impedendo alle imprese concorrenti di usufruire delle stesse informazioni a condizioni equivalenti; la previsione di servizi commerciali ulteriori in area pubblica e la conseguente deroga al regime concorrenziale non trova alcuna giustificazione nelle esigenze e nelle finalità della missione di pubblico interesse.

Con riferimento al *periculum in mora*:

l'alterazione delle regole del buon andamento del mercato integra di per sé il pregiudizio grave e irreparabile; nel caso di specie la condotta dell'Agenzia pone in pericolo i contratti in corso e la conservazione della clientela: ciò in quanto l'applicazione immediata dell'aumento tariffario, per la sua entità, ha indotto di fatto la cessazione dell'acquisizione del servizio da parte degli utenti su tutto il territorio nazionale.

.Sulla base delle deduzioni di fatto e delle argomentazioni giuridiche sopra richiamate, Crif S.p.A. ha chiesto a questa Corte di: "a) ordinare all'Agenzia del Territorio e per essa al suo Direttore, legale rappresentante p.t., la prosecuzione del servizio di rilascio, in forma cartacea,

dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno, alle condizioni tariffarie vigenti al 30.09.2006, nonché di astenersi dall'avvio del servizio di ricerca continuativa per via telematica, anche in via sperimentale, fino a che non sia stata realizzata la separazione societaria di cui alla disciplina della legge n. 287 del 1990; b) adottare ogni altro provvedimento ritenuto necessario o anche solo opportuno al fine di tutelare i diritti d'impresa e di proprietà della ricorrente, nonché la corretta applicazione dei principi e delle regole del mercato e della concorrenza al settore de quo; c) ordinare la pubblicazione dell'emanando provvedimento cautelare sui quotidiani *il Corriere della Sera, La Repubblica, Il Giornale, Il Sole 24 Ore, Italia Oggi*; d) condannare l'Agenzia del Territorio alla rifusione di spese, anche con riferimento agli oneri della presente fase cautelare".

L'Agenzia del Territorio si è costituita per contrastare la pretesa: ha proposto eccezioni di carattere pregiudiziale e ha resistito nel merito, elaborando un'articolata e approfondita linea difensiva: le singole questioni verranno partitamene affrontate nel prosieguo della trattazione.

.Le parti hanno depositato memorie e la Corte si è riservata di decidere all'udienza del 23 febbraio 2007.

.Questioni pregiudiziali:

a) incompetenza per ragioni di territorio del giudice adito.

Rilevando che, prima dell'inizio della causa di merito, la domanda introduttiva di procedimento cautelare deve essere proposta al giudice competente a conoscere il merito (art. 669 ter, comma 1, c.p.c.), che, ai sensi dell'art. 20 c.p.c., per le cause relative a diritti di obbligazione è competente, tra l'altro, il giudice del luogo in cui è sorta l'obbligazione dedotta in giudizio e che, nell'ipotesi di violazione delle norme sulla concorrenza, il *locus commissi delicti* deve essere individuato in quello in cui si sono materialmente verificati (o si teme che possano verificarsi) gli effetti sul mercato dell'attività concorrenziale vietata, l'Agenzia del territorio ha eccepito che la ricorrente non aveva fornito alcuna prova della circostanza che i negativi effetti, dai quali chiedeva di essere tenuta indenne in via cautelare, si fossero realizzati nel territorio compreso nel distretto di questa Corte d'Appello.

L'eccezione non appare fondata.

Crif S.p.A. ha sede legale e operativa in Bologna 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 i soggetti, che si avvalgono delle prestazioni della ricorrente, una volta conosciute le restrizioni e i costi aggiuntivi derivanti dalle tariffe praticate dall'Agenzia del territorio e dalle altre condotte censurate in ricorso, potrebbero ritenere più conveniente rivolgersi a essa anziché conservare i rapporti finora intrattenuti con la società intermediaria; dunque l'attività anticoncorrenziale dedotta dalla ricorrente è destinata a esplicitare gli effetti da essa temuti in un ambito ben definito del territorio nazionale, nella specie ristretto all'area geografica coincidente con il distretto di questa Corte d'Appello: tale situazione consente di ritenere che l'azione cautelare sia stata radicata davanti a giudice territorialmente competente.

b) difetto di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Con specifico ed esclusivo riferimento alle doglianze relative al servizio di trasmissione telematica dell'elenco soggetti, dopo aver rilevato che esse si appuntavano essenzialmente sulla modifica dei criteri di commisurazione della tassa ipotecaria, che si applicava per ogni soggetto anziché, come in passato, per ogni pagina dell'elenco, determinando un sensibile aumento, l'Agenzia del Territorio ha eccepito che, sotto tale profilo, l'azione aveva una valenza tipicamente fiscale-tributaria, risolvendosi, né più né meno, nella contestazione del *quantum* della tassa ipotecaria, sicché essa era riservata alla giurisdizione delle competenti commissioni tributarie ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, come sostituito dall'art. 12, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e come modificato, da ultimo, dall'art. 3 bis, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248.

In questa sede di esame provvisorio, l'eccezione non appare fondata.

Com'è noto, la giurisdizione del giudice si determina in base alla domanda (art. 386 c.p.c.); ai fi-

ni 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 richiesta 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 Crif 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'aumento indiscriminato e ingiustificato delle tariffe, ne ha sostenuto l'illiceità sotto il profilo della violazione dell'art. 3, lettera a), della legge n. 287 del 1990, che vieta l'imposizione diretta o indiretta di prezzi di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, deducendo che la manovra tariffaria aveva "un chiaro intento predatorio (rispetto alla clientela bancaria) e quindi anticoncorrenziale". Risulta quindi evidente che, attivando la tutela prevista dall'art. 33, secondo comma, della legge n. 287 del 1990, la ricorrente ha legittimamente rivolto le sue istanze davanti al giudice ordinario della concorrenza, individuato nella corte d'appello compe-

tente per territorio.

c) Inammissibilità del ricorso.

cl) Sotto un primo profilo di inammissibilità, 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, 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 delle tasse ipotecarie, sicché l'asserita attività anticoncorrenziale sarebbe stata posta in essere dallo stesso legislatore che, nella sua discrezionalità, aveva ritenuto di adeguare alle nuove tecnologie informatiche le modalità di svolgimento del servizio pubblico di consultazione dei registri catastali e ipotecari, elevando nel contempo, proprio in ragione di tali nuove modalità di prestazione, la misura delle relative tasse.

Al riguardo, sempre nei limiti della cognizione sommaria propria della tutela cautelare, 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 dotati 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.

c2) In relazione a un secondo profilo di inammissibilità, posto che la competenza delle Corti di Appello ai sensi dell'art. 33 della legge n. 287 del 1990 è limitata alla dichiarazione di nullità della condotta lesiva e alla condanna al risarcimento del danno, l'Agenzia del territorio ha eccepito che la misura cautelare non potrebbe mai esorbitare da tale ambito e comportare pronunce inibitorie o, addirittura, costitutive di obblighi di fare. Al riguardo si osserva che, ove la condotta denunciata

da Crif S.p.A. dovesse ritenersi, sia pure in base a una delibazione sommaria limitata alla sussistenza del *fumus boni iuris*, lesiva dei diritti della concorrenza, questa Corte non potrebbe esimersi dal pronunciare, in via cautelare e urgente, tutti i provvedimenti funzionali alla cessazione di detta attività, onde impedire che, nel tempo occorrente per far valere il diritto in via ordinaria, i suoi effetti lesivi si cristallizzino, provocando un danno irreversibile.

c3) Con il terzo profilo di inammissibilità la resistente, per un verso, anticipa la trattazione del merito del ricorso e, per l'altro, avverte che, nella specie, i profili attinenti al *fumus* della domanda risultano sicuramente recessivi rispetto a quelli afferenti al *periculum*, "anche perché la delibazione sommaria che è propria della sede cautelare è di per sé assolutamente incompatibile con la complessità e la problematicità delle questioni giuridiche sottese all'azione di merito che la controparte intende proporre". Al riguardo si osserva che le questioni poste dalla ricorrente sono sicuramente complesse e di non agevole soluzione; ciò, tuttavia, non esime questa Corte dall'esame e dalla risoluzione in sede cautelare di tutte le problema-

tiche dibattute dalle parti sia sotto il profilo del *fumus boni iuris* che sotto quello del *periculum in mora*.

.Merito dell'azione cautelare.

Quanto al *fumus boni iuris*:

a) *status* giuridico dell'Agenzia del territorio.

L'Agenzia 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'Agenzia del territorio agisce in regime di monopolio stata-

le, 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 e ai soli fini della individuazione del *fumus boni iuris* della misura cautelare è possibile sostenere che, in relazione all'offerta sul mercato di servizi diversi da quel-

li istituzionalmente attribuitile, 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 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 pubblicistiche e ai servizi che a queste si collegano e quella relativa all'offerta dei servizi di natura economica nell'ambito di condotte di mer-

cato, pervenendo alla conclusione che la seconda sfera di attività consiste nella messa a disposizione di "servizi a valore aggiunto offerti dall'Agencia 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 ricorrente e l'Agencia 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 mercato 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.

L'allegato 2-sexies della legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria 2005) aveva sostituito la tabella delle tasse ipotecarie, prevedendo, tra l'altro, la fornitura progressiva e su base convenzionale di un servizio di ricerca continuativa per via telematica, per il quale era stabilita, per ogni nominativo e per ogni giorno, nell'ambito di una singola circoscrizione ovvero sezione staccata degli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio, la tassa di 0,02 euro nonché, fino all'attivazione del predetto servizio, la disponibilità del tradizionale servizio di rilascio dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità

di un determinato giorno, per il quale era invece fissata, per ogni pagina dell'elenco, la tassa di 7,00 euro.

La tabella è stata recentemente modificata dal decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, che, nel testo risultante dalla legge di conversione 24 novembre 2006, n. 286, ha tra l'altro previsto: che il servizio di ricerca continuativa sarà fornito progressivamente ai soli soggetti autorizzati alla riutilizzazione commerciale con raddoppio della tariffa per le richieste relative a più di una circoscrizione o sezione staccata (art. 2, comma 65, lett. b); che il servizio di rilascio elenco soggetti sarà anch'esso fornito per via telematica, progressivamente e ai soli soggetti autorizzati alla riutilizzazione commerciale, a fronte del pagamento per ogni soggetto di una tassa di 4,00 euro: nelle more dell'attivazione del servizio di trasmissione telematica l'elenco dei soggetti continuerà a essere fornito su supporto cartaceo a richiesta di chiunque, previo comunque pagamento del medesimo tributo di 4,00 euro a soggetto (art. 2, comma 65, lett. c).

Dunque, in base alle nuove disposizioni di legge, l'Agenzia del territorio viene abilitata a porre a

disposizione degli utenti, a fronte del pagamento di un corrispettivo appositamente stabilito, due differenti servizi: quello di "ricerca continuativa per via telematica" (c.d. monitoraggio) e quello di "trasmissione telematica di elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno"; per il rilascio dell'elenco la tariffa viene elevata dai precedenti 7 euro per pagina a 4 euro per nominativo sicché, tenuto conto del fatto che una pagina contiene mediamente 10 soggetti, si è in presenza di un aumento di circa il 600%; è inoltre previsto che, nelle more dell'attivazione del servizio telematico, la tariffa maggiorata si applichi anche al rilascio dell'elenco su supporto cartaceo; per il servizio di ricerca continuativa per via telematica, in fase di inoltrata sperimentazione, è prevista la tariffa di 0,02 euro per nominativo.

L'Agenzia del Territorio ha uniformato la sua condotta alle disposizioni sopra richiamate.

e) Valutazione della condotta dell'Agenzia del Territorio rispetto alle regole e ai principi della concorrenza.

Al riguardo, sempre nei limiti della presente indagine limitata alla sussistenza del *fumus boni iuris*, appare opportuno premettere alcune brevi con-

siderazioni circa la natura dell'emolumento dovuto all'Agenzia del territorio; esso costituisce corrispettivo del servizio reso dall'ente: con Circolare n. 43 del 29 maggio 1982, la stessa Amministrazione finanziaria affermò che "la legge 19 aprile 1982 n. 165..modifica la tariffa degli emolumenti ipotecari allegata alla legge 25 luglio 1971 n. 545, sostituendola con una tariffa, che, innovando la precedente intitolazione, porta la denominazione di *tariffa delle tasse ipotecarie*, ritenuta più corrispondente al concetto di corrispettivo del servizio che l'Amministrazione rende all'utente". Inserendosi nel solco tracciato dai precedenti normativi in materia, anche le nuove disposizioni sopra richiamate si riferiscono sempre alla nozione di "tariffa delle tasse ipotecarie", abilitando l'interprete a ritenerle come compenso del servizio e non come espressione della potestà di imposizione tributaria. Ciò posto, richiamate le precedenti osservazioni circa la qualità dell'Agenzia del territorio di "impresa" ai fini specifici della tutela della concorrenza e la sua posizione dominante nel mercato dei servizi informativi, in questa sede cautelare, impregiudicata ogni più approfondita valutazione nell'ambito del giudizio di merito, appare possibi-

le ritenere che la condotta dell'ente si ponga in contrasto con la disciplina comunitaria della concorrenza e con quella dello Stato italiano che detta disciplina ha introdotto nell'ordinamento interno.

L'art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea stabilisce al primo comma che "gli stati membri non emanano né mantengono nei confronti delle imprese pubbliche...alcuna misura contraria alle norme del presente trattato; nel comma successivo estende a dette imprese le regole del mercato concorrenziale "nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento della specifica missione loro affidata". Atteso che la disposizione è stata concordemente interpretata dalla Corte di Giustizia CE nel senso che l'esenzione opera soltanto quando quel comportamento risulti l'unico comprovato e possibile mezzo per conseguire le finalità istituzionali dell'ente (cfr. Corte di Giustizia CE 30 aprile 1974 n. 155/73; 20 marzo 1985 n. 41/83; 19 marzo 1991 n. 202/88), risulta evidente nel caso di specie che la condotta censurata da Crif S.p.A. non ha alcuna relazione strumentale con i fini istituzionali propri dell'Agenzia del Territorio, cui sono affidati in regime di monopolio le-

gale i compiti di provvedere alle trascrizioni, annotazioni e iscrizioni cui la legge riconnette i noti effetti giuridici e di rilasciare certificazioni inoppugnabili -se non con querela di falso- riguardo a ciò che risulta iscritto o trascritto nei pubblici registri.

L'art. 82, comma 2, lett. a) del citato Trattato considera abuso di posizione dominante l'imposizione di prezzi o altre condizioni di transazione non eque.

La Direttiva 2003/98/CE vincola le tariffe delle informazioni pubbliche destinate al riutilizzo a precisi criteri e limiti (v. art. 6) e impone criteri di non discriminazione, tra i quali espressamente quello stabilito dal secondo comma dell'art. 10, secondo cui "Se un ente pubblico riutilizza documenti per attività commerciali che esulano dall'ambito dei suoi compiti di servizio pubblico, la messa a disposizione dei documenti in questione per tali attività è soggetta alle stesse tariffe e condizioni applicate agli altri utilizzatori".

Orbene, alla luce delle citate disposizioni di derivazione comunitaria, la condotta dell'Agenzia del territorio non appare, a un giudizio sommario, esente da censure.

Essa infatti, come già anticipato, ha elevato a euro 4,00 per ogni soggetto l'importo dovuto per l'acquisto dell'elenco soggetti, che poteva essere precedentemente acquistato per tutti i soggetti (mediamente 10) per euro 7,00, dando luogo a un aumento pari al 570%; peraltro l'aumento era stato previsto per un elenco soggetti da trasmettere in via telematica, eppure è stato applicato anche agli elenchi forniti su supporto cartaceo; nel contempo è stato previsto e avviato in via sperimentale il servizio di ricerca continuativa per via telematica, per il quale è previsto un compenso di 0,02 euro per nominativo.

Non appare arbitrario intravedere nella suddetta manovra tariffaria l'intento dell'Agenzia del territorio di estromettere le imprese private dal mercato delle informazioni ipocatastali: l'aumento tariffario dell'ordine del 570% -non giustificato da ragioni economicamente apprezzabili- si pone in contrasto con l'art. 6 della citata Direttiva CE e con gli articoli 3 e 8 della legge 10 ottobre 1990 n. 287; detto aumento, valutato in correlazione con l'avvio in fase sperimentale del servizio di ricerca continuativa per via telematica, per il quale è previsto un compenso nettamente inferiore, appare

tale da alterare in maniera significativa la dinamica concorrenziale nel mercato di riferimento: per la fruizione del servizio di trasmissione telematica di elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno Crif S.p.A. dovrebbe corrispondere annualmente all'Agenzia del territorio il complessivo importo di euro 38.000.000 contro i precedenti euro 6.650.000; ove decidesse di acquistare il servizio di ricerca continuativa per via telematica, da rivendere ai suoi clienti, essa dovrebbe corrispondere euro 5.490.000; è allora logico ritenere che non sarebbe in alcun modo conveniente per Crif S.p.A. acquistare la materia prima per un corrispettivo nettamente superiore a quello previsto per il prodotto già elaborato dall'Agenzia del territorio. E' inoltre logico ritenere che non sarebbe in alcun modo conveniente per gli utenti finali rivolgersi alle imprese private onde ottenere un servizio informativo che, attraverso la ricerca continuativa per via telematica, potrebbero conseguire direttamente dall'Agenzia del territorio per un prezzo nettamente inferiore. In altri termini, alle imprese operanti nel settore dei servizi di informazione ipocatastale, restano due alternative: o limitarsi alla commercializzazione del ser-

vizio di monitoraggio immobiliare già elaborato dall'Agenzia del territorio ovvero procedere alla produzione di detto servizio, elaborandolo in proprio in base ai dati presenti negli elenchi soggetti acquistati dall'Agenzia del territorio. In realtà come prospettato dalla ricorrente, nessuna delle due alternative è concretamente praticabile: non la prima, perché Crif dovrebbe rivendere alla sua clientela il servizio di monitoraggio immobiliare a un prezzo necessariamente superiore a quello praticato dall'Agenzia del territorio, cui gli utenti finali finirebbero col rivolgersi per motivi di economicità, e neppure la seconda, perché Crif dovrebbe affrontare per l'acquisto della materia prima un esborso nettamente superiore a quello per l'acquisto del dato già elaborato, riversando i costi sulla clientela finale, per la quale sarebbe molto più conveniente rivolgersi direttamente all'Agenzia del territorio per ottenere tale dato. Sulla base della cognizione sommaria propria del giudizio cautelare appare quindi evidente la distorsione della concorrenza derivante dalla condotta della resistente.

Tale condotta è censurabile, benché prevista da un atto avente valore di legge ordinaria. Infatti sia

al giudice nazionale che a tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative, è fatto obbligo di disapplicare le norme interne incompatibili con quelle comunitarie direttamente applicabili (Corte di Giustizia Comunità europee 9 settembre 2003 n. 198/01; 28 giugno 2001 n. 118/00; 14 dicembre 2000 n. 344/97; Consiglio di Stato, sez. V, 6 aprile 1991 n. 452; sez. VI, 5 giugno 1998 n. 918; sez. IV, 18 gennaio 1996 n. 54; Corte Costituzionale 11 luglio 1989 n. 389; 18 aprile 1991 n. 168). Da ciò consegue che la diretta applicabilità della disciplina comunitaria sopra richiamata e il conseguente obbligo di disapplicare la normativa nazionale con essa incompatibile consentono di esprimere un giudizio di illiceità della condotta dell'Agenzia del territorio, ancorché posta in essere in attuazione di disposizioni di legge.

L'Agenzia del territorio ha eccepito l'inapplicabilità della Direttiva 2003/98/CE all'elenco soggetti e alle condizioni del suo rilascio agli utenti, sostenendo che il momento del riutilizzo non riguarda l'Agenzia ma l'impresa che si avvale del dato dalla prima ricevuto (e, quindi, lo riutilizza).

A un sommario esame della questione, compatibile

con i limiti del giudizio cautelare, la tesi non appare condivisibile.

La citata Direttiva, all'articolo 2, n. 4), fornisce una nozione vincolante di "riutilizzo", definendolo come "l'uso di documenti in possesso di enti pubblici da parte di persone fisiche o giuridiche a fini commerciali o non commerciali diversi dallo scopo iniziale nell'ambito dei compiti di servizio pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti...".

Risulta quindi evidente che, per riutilizzo, deve intendersi l'utilizzo dei dati di cui l'ente pubblico sia in possesso per i suoi fini istituzionali: nel caso delle Agenzie del Territorio, che detengono l'universalità dei dati riguardanti la posizione immobiliare dei soggetti operanti nel territorio nazionale in adempimento dei compiti loro affidati in regime di monopolio statale, il "riutilizzo" coincide con l'"utilizzo" dei suddetti dati da parte delle imprese che se ne servono per fornire al mercato i loro servizi.

L'Agenzia del territorio si è poi opposta alla pretesa di Crif S.p.A., sostenendo che essa, ancora oggi come in passato, fornisce dati "grezzi", mentre le società di informazione forniscono dati "e-

laborati", e che la ricerca continuativa per via telematica (peraltro non ancora disponibile) consentirà sempre e soltanto l'acquisizione di dati destinati a essere rielaborati dalle società di servizi per soddisfare la loro clientela. Da tale premessa l'Agenzia del territorio ha inferito l'inesistenza di qualsiasi possibile sua ingerenza nel mercato che si sviluppa "a valle" dell'acquisizione dei dati da parte delle società del settore, deducendo che, in quel particolare segmento di mercato, essa non può compiere alcun atto lesivo della concorrenza perché non è -né può essere -presente sul quel mercato, non foss'altro per il fatto che non fornisce prodotti o servizi in qualche modo assimilabili a quelli forniti dai soggetti che, come la ricorrente, ivi operano imprenditorialmente.

Al riguardo si osserva che Crif S.p.A. e le altre imprese del settore si rivolgono alla clientela, proponendo, anche alternativamente, una serie di servizi: relazioni patrimoniali immobiliari; aggiornamento relazioni immobiliari e monitoraggio immobiliare; mentre i primi due presuppongono, come sostenuto dalla resistente, un'attività di elaborazione e di incrocio dei dati che essa non fornisce

né fornirà nell'immediato futuro, il terzo servizio appare perfettamente equiparabile a quello di ricerca continuativa per via telematica in corso di avvio da parte dell'Agenzia del territorio che, come illustrato nella brochure di presentazione (doc. n. 33 di parte ricorrente), si articola nei seguenti passaggi: "l'utente dovrà inviare, tramite file XML, la lista dei soggetti da monitorare, gli uffici su cui effettuare il monitoraggio ed il periodo da monitorare"; "all'invio del file la richiesta verrà elaborata e controllata, segnalando eventuali errori sui dati forniti"; "quotidianamente si provvederà ad effettuare la ricerca dei soggetti nelle formalità validate del giorno e l'utente potrà prelevare da Sister i soli esiti positivi che saranno forniti su file XLM"; "il file è inviato al sistema centrale di Sister e, superati i controlli formali (es. estensione errata o duplicazione del file), le richieste costituiranno una banca dati contenete i soggetti da monitorare, gli esiti giornalieri delle elaborazioni e la contabilizzazione giornaliera effettuata"; "la ricerca prende in esame i file raccolti da ciascuna Conservatoria contenenti solo le formalità validate nella giornata, vale a dire quelle che, nella giornata, sono state accettate ed

alle quali sono stati attribuiti i numeri di registro generale e particolare, anche se non sono ancora disponibili in visura".

Dalla stessa descrizione pubblicizzata dalle Agenzie del territorio si evince che il servizio non consiste in una mera messa a disposizione dei dati risultanti dai registri immobiliari, presupponendo invece un'attività di ricerca, verifica, incrocio e assemblaggio (in una parola: elaborazione) dei dati stessi onde fornire all'utente un quadro esaustivo della posizione di un determinato soggetto con riferimento a tutto il territorio nazionale e in relazione al periodo di tempo dall'utente stesso indicato: si tratta della medesima attività che le imprese private svolgevano nell'ambito del servizio di monitoraggio immobiliare offerto sul mercato, del quale si avvalevano principalmente le banche. Peraltro, come affermato dalla ricorrente, sono le stesse modalità del servizio a renderlo sostanzialmente difforme da quello tradizionalmente offerto dalle Agenzie del territorio e a provocare una sua indebita (perché contraria alle norme che regolano la concorrenza) invasione nell'ambito del mercato fino a oggi detenuto dalle imprese private: di fronte a un rilevante numero di soggetti da "moni-

torare" su tutto il territorio nazionale, l'utenza finale (tra cui essenzialmente le banche) non avrebbe potuto rivolgersi direttamente alle Agenzie del territorio con il tradizionale mezzo della visita per ciascun soggetto presso la singola Agenzia perché ciò avrebbe comportato costi insostenibili; ecco perché le imprese private, tra cui Crif S.p.A., si sono inserite nel mercato delle informazioni ipocatastali, proponendo all'utenza quel servizio di monitoraggio immobiliare che l'ente pubblico non era in grado di fornire; oggi, avvalendosi dei benefici della tecnologia informatica, l'Agenzia del territorio è in grado di offrire all'utenza detto servizio; è quindi ineccepibile che essa si proponga nel mercato di riferimento, purché lo faccia nel rispetto delle regole sulla concorrenza, vale a dire consentendo alle imprese del settore di continuare a offrire il medesimo servizio a condizioni competitive.

Tale risultato può essere conseguito soltanto attraverso la costituzione di una società separata, che rappresenta lo strumento indispensabile, dal punto di vista concorrenziale, per evitare che l'Agenzia possa praticare prezzi che non tengano conto dei costi di produzione e violare l'obbligo

di mettere a disposizione delle imprese concorrenti le stesse informazioni a condizioni equivalenti, in termini di tempi di erogazione, contenuti e corrispettivi (art. 8, comma 2 quater, della legge n. 287/1990).

Quanto al *periculum in mora*.

Si premette che in materia di concorrenza è consolidato il principio secondo cui l'alterazione dell'assetto concorrenziale del mercato costituisce di per sé un pregiudizio, i cui caratteri di gravità e irreparabilità sono considerati *in re ipsa*, posto che gli effetti che si riverberano sull'avviamento dell'impresa, sui contratti in essere e sulla clientela sono immediati e non facilmente eliminabili *a posteriori*.

Nel caso di specie, la condotta dell'Agenzia del territorio, censurata dalla ricorrente per ragioni ritenute non infondate in base a una delibazione sommaria della complessa vicenda (impregiudicata ogni più approfondita valutazione nell'ambito del giudizio di merito), appare suscettibile di arrecare un danno grave e irreparabile alla ricorrente in termini di: perdita del mercato del servizio di monitoraggio immobiliare e rottura del rapporto fiduciario con la clientela.

Come evidenziato dalla Corte di Appello di Milano nel provvedimento del 5 dicembre 2006, emesso nell'ambito di analoga vicenda, con motivazione del tutto condivisibile, "l'abuso della posizione dominante è sempre idoneo a recare pregiudizi gravi e 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 e influenzando sul comportamento dei clienti, sviati dalle condizioni economiche più favorevoli garantite dall'impresa dominante".

Anche nel caso in esame la condotta dell'Agenzia del territorio, comportante l'immediata applicazione del contestato aumento tariffario e la predisposizione del servizio di monitoraggio immobiliare in fase di avanzata sperimentazione e di prossima attivazione, pone in pericolo la continuazione dei contratti in corso e la conservazione della clientela dell'impresa concorrente, essendo suscettibile di ripercuotersi con immediatezza sulla sua redditività, di alterare gravemente il risultato dell'attività sociale e di ridurre in modo imminen-

te e irreparabile la sua quota di mercato.

Sussistono dunque i presupposti per l'accoglimento dell'istanza cautelare.

La complessità e difficoltà delle questioni trattate legittimano la compensazione integrale delle spese processuali.

P.Q.M.

Visti gli articoli 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 669-octies c.p.c.,

ordina

all'Agenzia del territorio, in persona del suo legale rappresentante "pro tempore", la prosecuzione del servizio di rilascio, in forma cartacea, dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno alle condizioni tariffarie vigenti al 30 settembre 2006 nonché di astenersi dall'attivazione del servizio di "ricerca continuativa per via telematica" fino a che non sia stata realizzata la separazione societaria di cui alla disciplina della legge n. 287/1990;

fissa

il termine perentorio di sessanta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza per l'inizio del giudizio di merito, compensando integralmente tra le parti le spese del presente procedimento.

Si comunichi alle parti.

Bologna, 23 febbraio 2007.

Il Presidente

Autofirma

Rosa Sambucetti

CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

Deposito in Cancelleria

Oggi 17 2 MAR 2007

IL CANCELLIERE

Claudio Malagodi

[Signature]

[Faint stamp and signature]