

LA CORTE DI APPELLO DI TORINO

Il sezione civile

riunito in camera di consiglio in persona di:

Dott. Vincenzo Vitro Presidente

Dott. Nicola Fuiano Consigliere

Dott. Adriano Patti Consigliere rel. est.

ha pronunciato la seguente

€ 8 GIU. 2005

ORDINANZA

nel procedimento in camera di consiglio R.G. 203/2005, avente ad oggetto il reclamo proposto, ai sensi dell'art. 669terdecies c.p.c. da:

P.N.P. ITALIA s.r.l., in persona del legale rappresentante, con sede in Torino, quivi elettivamente domiciliata in corso Re Umberto 65, presso lo studio dell'Avv. Gianni Maria Saracco, rappresentata e difesa dall'Avv. Umberto Fantigrossi del foro di Milano per mandato in atti;

RICORRENTE RECLAMANTE

CONTRO:

AGENZIA DEL TERRITORIO, in persona del direttore *pro tempore*, con sede in Roma, elettivamente domiciliata in Torino, corso Stati Uniti 45, presso l'Avvocatura dello Stato, che la rappresenta e difende per legge;

RESISTENTE

PREMESSO CHE

Con ricorso depositato il 28 febbraio 2005, la P.N.P. Italia s.r.l., in persona del legale rappresentante, premesso di esercitare attività di impresa, nel settore delle

informazioni commerciali sul conto di operatori economici, attingendo a tal fine dati anche dagli uffici di conservatoria e catastali, avendo costituito e tenuto aggiornato un proprio archivio informatico delle informazioni raccolte, sulla base delle indagini presso tali uffici, per adempiere agli incarichi commessile dalla propria clientela, deduceva di essere gravemente pregiudicata dalle disposizioni contenute nell'art. 1, comma 367 ss. della recente legge finanziaria n. 311/04, che avevano vietato, in linea di principio, sotto pena di sanzioni pecuniarie, il riutilizzo plurimo dei dati dei registri immobiliari acquisiti nell'interesse di terzi e previsto, a dichiarati fini antielusivi del pagamento dei diritti di conservatoria, la possibilità di costituzione di archivi paralleli privati, cui attingere professionalmente per un numero indeterminato di servizi, soltanto verso il pagamento forfettario dei relativi diritti, fissati sulla base di specifiche convenzioni da stipulare con la Direzione dell'Agenzia del Territorio (da questa predisposte, nel senso della previsione del pagamento di gravosi corrispettivi, della temporaneità del rapporto e della cancellazione, al momento della sua cessazione, dei dati memorizzati nell'archivio privato, nonché di quelli precedentemente acquisiti ed attualmente esistenti).

Sulla base di tali premesse, la società ricorrente preannunciava la volontà di promuovere, nei confronti dell'Agenzia del Territorio, azione di accertamento dell'illegittimità dei comportamenti da questa assunti (in particolare rappresentati dalla convenzione predisposta per l'esercizio dell'attività commerciale di riutilizzo delle informazioni suddette) e di risarcimento del danno, siccome lesivi (in quanto integranti abuso di posizione dominante su mercato rilevante ai fini della tutela della concorrenza) della libertà di intrapresa economica e di concorrenza nel mercato, in violazione degli artt. 81, 82, 86, 4 primo comma, 10 secondo comma, 31 primo comma del Trattato U.E. (e di altra normativa economica derivata), degli artt. 2 e 3 della legge 287/90, nonché della direttiva 2003/98 del Parlamento Europeo, pure

sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 367 ss. della legge 311/04, per contrasto con gli artt. 41 e 117 Cost.

In tale prospettiva ravvisata la sussistenza del *fumus boni iuris* e prospettato l'imminente ed irreparabile pregiudizio, derivante dalla sostanziale paralisi economica (dipendente dalla revoca di incarichi commessi e comportante preoccupanti riflessi sul mantenimento della consistenza attuale del personale dipendente) procurata dal fatto lamentato, la s.r.l. P.N.P. Italia adiva in via d'urgenza, ai sensi degli artt. 700 c.p.c. e 33 l. 287/90, la Corte d'Appello di Torino, chiedendo l'emanazione, in via temporanea, di ordine alla Agenzia del Territorio di consentire la prosecuzione dell'attività di impresa come fino al 31 dicembre 2004 e l'adozione di ogni altro provvedimento allo scopo opportuno.

A tale pretesa resisteva l'Agenzia del Territorio, che, in persona del direttore *pro tempore*, gradatamente eccepiva, in via preliminare, il difetto di giurisdizione dell'a.g.o. nei confronti dell'autorità amministrativa, l'inammissibilità della domanda (per impossibilità giuridica del *petitum*, volto ad impugnare non già uno specifico atto della Agenzia, ma le stesse disposizioni di legge applicate), l'incompetenza per materia e per territorio della Corte adita, nel merito contestando di svolgere attività di impresa, eventualmente in regime di monopolio nel pubblico interesse e pertanto giustificata dall'art. 8, secondo comma l. 287/90.

Dopo comunicazione di memorie tra le parti e loro audizione in camera di consiglio, la Corte d'Appello di Torino, disattese tutte le eccezioni preliminari, ma esclusa la ricorrenza del *fumus*, per la natura dell'iniziativa (di pretesa soggezione dell'attività dei soggetti professionalmente operanti alla stipulazione ed all'adempimento di apposite convenzioni con pagamento di diritti forfettari) assunta dall'Agenzia del Territorio (non autonoma e discrezionale, ma) di vincolata attuazione di una disposizione di legge formale (art. 1, comma 367 ss. l. 311/04), di pari valore degli artt. 2 ss. l. 287/90, né incidentalmente disapplicabile per il prospettato contrasto con

il diritto comunitario, siccome non ravvisabile (per il diverso ambito di applicazione territoriale degli artt. 81 e 82 del Trattato U.E. e delle relative disposizioni complementari, riguardanti la tutela della concorrenza e della libertà del mercato europeo, non essendovi alcuna prova, ma risultando anzi il contrario per l'invocata applicazione dell'art. 33 l. 287/90 e per la natura immobiliare dei beni oggetto delle informazioni commercialmente utilizzate dalla società ricorrente, dell'ambito sovranazionale, ma anzi esclusivamente *italiano*, del mercato rilevante per la tutela concorrenziale nel caso di specie), neppure poi ritenuto il contrasto con la direttiva 98/2003 del Parlamento Europeo, in materia di riutilizzo dell'informazione del settore pubblico (che, se consente all'art. 3 la riutilizzabilità dei dati recati da atti della p.a. anche a fini economici, non ne vieta affatto la soggezione a corrispettivo, sia pure nei limiti tariffari indicati nell'art. 6) ed infine esclusa, per alcuni versi la fondatezza e, per altri, la stessa rilevanza della prospettata questione di illegittimità costituzionale, con ordinanza in data 31 marzo 2005, respingeva il ricorso, compensando, per la novità della questione, le spese del procedimento tra le parti.

Avverso la predetta ordinanza propone tempestivo reclamo, ai sensi dell'art. 659 *terdecies* c.p.c., la s.r.l. P.N.P. Italia, che, in persona del legale rappresentante, deduce: a) erronea interpretazione delle censurate disposizioni della legge finanziaria 311/04 come di pari rango formale di quelle della legge 287/90, dovendo queste essere lette conformemente ai principi dell'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 117, primo comma Cost. e dovendo pertanto le prime essere disapplicate, per contrasto con i principi posti in particolare dal Trattato U.E. (artt. 3, lett. g, 10, 81, 82 e 86), già dalla stessa Agenzia del Territorio, pure responsabile di comportamento anticoncorrenziale per l'autonoma e discrezionale determinazione del contenuto dello schema di convenzione elaborato, con particolare riferimento alla previsione di limiti di raccolta e di conservazione dei dati (art. 2) e di soggezione di ogni atto di loro

riutilizzazione commerciale a tributi speciali catastali ed a tasse ipotecarie (art. 3); b) erronea individuazione del mercato rilevante, al fine dell'abuso denunciato, come esclusivamente interno, dovendo invece essere considerato transnazionale, per la pertinenza dell'attività in questione al mercato delle informazioni economiche (come anche esplicitamente chiarito in vari "considerando" della direttiva 2003/98/CE), in ogni caso anche quello italiano parte sostanziale del mercato comune europeo, come tale soggetto alla diretta applicazione delle norme dell'ordinamento comunitario (in virtù dell'esercizio delle giurisdizioni nazionali, competenti ad essa), neppure poi potendosi ritenere la distinzione dei mercati tra la società reclamante e l'Agenzia del Territorio, che, attraverso il comportamento anticoncorrenziale denunciato, amplia indubbiamente il proprio potere economico su un mercato contiguo (per la percezione, senza prestazione di alcun servizio, di corrispettivi per le successive riutilizzazioni dei dati trattati dagli imprenditori professionalmente operanti appunto su tale mercato) a quello principale (di esplicazione dell'attività di imperio e certificativa, volta alla tenuta dei registri immobiliari) in cui esercita il ruolo di monopolista; c) erronea esclusione del contrasto tra la nuova disciplina nazionale derivata dalla legge finanziaria (ispirata da finalità antielusiva fiscale, fortemente disincentivante il libero esercizio dell'attività di riutilizzazione commerciale dei dati e delle informazioni ipocatastali, attraverso l'imposizione di tributi e tariffe antieconomici, rispetto ai corrispettivi richiesti dagli operatori professionali per il servizio reso, per la loro particolare onerosità, non giustificata neppure sotto il profilo di "motivi imperativi di interesse generale") con la direttiva 2003/98/CE, già produttiva di effetti giuridici, sebbene non ancora scaduto il termine per il suo recepimento interno (fissato il 1° luglio 2005), per il principio dell'*interpretazione conforme*, la quale è al contrario finalizzata, in una prospettiva di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative all'uso di documenti di enti pubblici da parte di soggetti privati a fini commerciali e non, ad un significativo impulso alle attività di

valorizzazione commerciali delle informazioni, con la conseguente incentivazione del diritto di riutilizzazione delle informazioni del settore pubblico, senza imposizione di ostacoli o di impedimenti sotto i profili della tariffazione (art. 6), delle licenze (art. 8), con introduzione di un principio di non discriminazione (art. 10) ed il divieto di accordi di esclusiva (art. 11): contrasto pure ridondante nell'eccessiva, ingiustificata, limitazione dei principi di libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, assicurati dagli artt. 43 e 49 del Trattato U.E.

Sulla base di tali ragioni di doglianza ed ancora censurata (sotto il profilo del *fumus*) la ritenuta manifesta infondatezza ed irrilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata, nonché dedotto grave ed irreparabile pregiudizio nella significativa contrazione dell'attività, per la documentata disdetta di vari contratti, comportante la necessità di una riduzione di personale, con verosimile imminente "blocco" dell'attività di riutilizzo a fini commerciali dei dati, nella permanenza della situazione denunciata, la s.r.l. P.N.P. Italia chiede, in totale riforma del provvedimento reclamato, l'emissione del provvedimento cautelare richiesto in via d'urgenza.

Si costituisce pure nell'odierna fase di reclamo l'Agenzia del Territorio, che, in persona del direttore *pro tempore*, gradatamente ribadisce, con ulteriore sviluppo argomentativo, le eccezioni già opposte in prime cure (e, quelle preliminari, disattese) di difetto di giurisdizione dell'a.g.o., di esplicazione, con il proprio comportamento denunciato, di potestà pubbliche, non potendo pertanto essere qualificata come soggetto imprenditore, né tanto meno autore di atti di concorrenza, non agendo *iure privatorum*, ma sul piano dell'imposizione tributaria (insindacabile dall'a.g.o.), neppure una tale attività anticoncorrenziale integrata dalla gestione delle stipulande convenzioni, sempre sul piano dell'esercizio autoritativo di funzioni pubbliche. Eccepisce ancora l'Agenzia l'insussistenza, di contrarietà a disposizioni di diritto comunitario, non avendo qualità di impresa pubblica, per l'inscindibile

connessione del proprio operare con i poteri di conservazione e di gestione dei pubblici registri e riscuotendo comunque, pur nel regime di convenzione instaurando, tributi per conto dello Stato, senza con ciò alcun ampliamento del proprio potere economico, tale da assumere natura di abuso di posizione dominante in mercato contiguo a quello principale (della detta tenuta dei pubblici registri), in regime di monopolio proprio; di contrasto con la Direttiva 2003/98/CE, che non vieta un utilizzo dei dati informativi pubblici condizionato a prelievi concessioni verso pagamento di corrispettivo in denaro (anzi espressamente previsti dall'art. 6 i principi di tariffazione), con conformità pertanto ad essa del regime delle convenzioni, abilitante al riutilizzo di ciascun dato verso il pagamento di tributi previsti per la raccolta (neppure in contrasto, per loro denunciata violazione, con gli illustrati principi costituzionali, in particolare previsti dagli artt. 117, primo comma e 41 Cost.), anche alla luce della circolare n. 5 del 2005 da essa agenzia emanata, con particolare riguardo all'esclusione dell'integrazione di atti di riutilizzazione commerciale dell'attività prestata da soggetti intermedi, qualora plurimi nella fase della raccolta dei dati (§ 5) ed alla possibilità di conservazione dei dati acquisiti, in caso di cessazione del rapporto convenzionale, non necessariamente da cancellare (potendo essere alternativamente mantenuti, senza alcuna riutilizzazione), in riferimento al periodo di vigenza della nuova normativa e non a quello ad essa anteriore (§ 7.1).

Esclusa infine la positiva documentazione di un effettivo pregiudizio (tanto meno irreparabile) subito dalla società P.N.P. Italia, neppure sussistente per il semplice trasferimento del costo di acquisizione del dato informativo (rappresentato dalle tasse ipotecarie o dai tributi speciali catastali) sul destinatario del servizio, con conseguente sua neutralità per l'operatore professionale convenzionato, conclude per il rigetto del reclamo e la conseguente conferma, anche con diversa motivazione, del provvedimento della Corte d'Appello del 31 marzo 2005.

All'odierna udienza di comparizione in camera di consiglio, dopo la discussione dei difensori delle parti, che pure hanno depositato documentazione ulteriore, il collegio ha riservato l'emissione del provvedimento.

OSSERVA

Come già si evince dalla superiore premessa espositiva e bene argomentato da questa Corte nel provvedimento qui reclamato nel ravvisare l'infondatezza delle prospettate eccezioni, in particolare, di difetto di giurisdizione dell'a.g.o. e di inammissibilità della domanda per giuridica impossibilità del *petitum*, occorre preliminarmente ribadire la netta distinzione tra il piano autoritativo (di esercizio di compiti di imperio e certificativi, consistenti nella tenuta dei registri immobiliari, di custodia della pubblica fede e di garanzia della pubblicità legale, con esazione di imposte e di tributi) dell'attività svolta dall'Agenzia del Territorio (qui non in discussione) ed il piano dell'attività di impresa, per così dire, a valle, alimentato anche dai dati informativi provenienti dai suddetti registri, ma rielaborati ed aggregati con altri, in funzione della loro riutilizzazione commerciale per finalità economiche.

E' proprio su questo secondo piano, di diritto privato, che si situa l'iniziativa cautelare della società ricorrente, odierna reclamante, per ottenere la cessazione di un comportamento (su questo stesso e non già sul primo piano) dell'Agenzia del Territorio, nel nuovo contesto normativo introdotto dalle disposizioni dell'art. 1 comma 367 ss. della legge finanziaria n. 311/04, a suo avviso anticoncorrenziale, con abuso dalla medesima agenzia di posizione dominante su un mercato rilevante secondario (appunto quello delle informazioni economiche dette); ciò che, all'evidenza, esclude la seria configurabilità di un difetto di giurisdizione.

In punto di fatto, la PNP Italia s.r.l. ha intimato, con istanza diffida del 12 gennaio 2005 (doc. 1 delle sue produzioni), all'Agenzia del Territorio, anche sulla base di un

o.d.g. approvato il 28 dicembre 2004 dalla Camera dei Deputati (impegnativo per il Governo a dare indicazioni nella predisposizione delle convenzioni previste dall'art. 1 comma 374 della legge 311/04 di adeguata considerazione dei principi contenuti nella Direttiva 2003/98/CE in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico, con valutazione di legittimità della prosecuzione delle attività in atto nel settore fino alla stipulazione di dette convenzioni: doc. 4 delle sue produzioni), di confermare una tale legittimità delle attività in corso fino al perfezionamento delle convenzioni, da adottare nel rispetto dei suddetti principi.

In risposta a tale nota, essa ha ricevuto la comunicazione dell'Agenzia del Territorio in data 25 febbraio 2005 di trasmissione degli allegati relativi allo schema – tipo di convenzione e della circolare n. 3/2005, recante indicazioni sulle modalità di presentazione della richiesta di stipulazione delle convenzioni per la riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari prevista dall'art. 1 comma 371 della legge 311/04 (doc. 15 delle sue produzioni): pertanto negativa in ordine alla legittimità della prosecuzione dell'attività come fino ad allora condotta.

A seguito di ciò, la società ha di fatto sospeso dal nuovo anno l'erogazione dei servizi informativi fino ad allora erogati (come si evince anche dalla lettera 5 aprile 2005 dell'ABI all'Agenzia del Territorio, prodotta sub 21 e dalle documentate conseguenze, che si esamineranno in relazione al profilo del *periculum*), così lamentando la lesione del diritto soggettivo al libero esercizio dell'attività di intrapresa economica, costituzionalmente tutelato, in dipendenza di un comportamento anticoncorrenziale dell'Agenzia, con l'odierna iniziativa cautelato in via d'urgenza prima dell'introduzione di un giudizio risarcitorio in via ordinaria, ai sensi dell'art. 33 secondo comma della legge 287/90, davanti a questa Corte territorialmente competente per le ragioni bene espresse nella ordinanza della corte in data 31 marzo 2005, qui richiamate.

Tanto chiarito in linea di fatto, occorre ora prendere posizione sulla possibilità di qualificare l'Agenzia del Territorio, nell'esercizio della sua attività in questo secondo ambito individuato (alla luce della basilare distinzione di funzioni posta all'esordio di questa parte motiva), come *impresa* soggetta ai limiti del diritto della concorrenza: al riguardo, vi sono state recenti e difformi valutazioni (per l'esclusione della natura di impresa: App. Bologna 7 aprile 2005, *Com.in Service s.r.l. c/Agenzia del Territorio e Cribis s.p.a. c/Agenzia del Territorio*; In senso contrario, invece: App. Milano 14 maggio 2005, *Consit Italia s.p.a. ed altri c/Agenzia del Territorio*).

E' noto come, secondo un costante insegnamento giurisprudenziale, nell'ambito del diritto della concorrenza, la nozione di impresa comprenda qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle modalità del suo finanziamento, costituendo poi attività economica qualsiasi attività consistente nell'offerta di beni o servizi su un determinato mercato (in tale senso, tra le più recenti: Corte Giustizia CE 22 gennaio 2002, causa C-218/00, in *Foro it.*, 2002, IV, 243, con richiamo di precedenti in motivazione, cui si rinvia).

Tra le varie attribuzioni conferite all'Agenzia del Territorio dallo Statuto (doc. 10 delle produzioni PNP Italia), risulta in particolare la "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" (art. 4, n. 1, lett. f).

Per la realizzazione di ciò, nella convenzione triennale per gli esercizi 2004 – 2006 con il Ministero dell'economia e delle Finanze, essa ha elaborato linee strategiche generali (in particolare "al fine di sviluppare le fonti di ricavo dell'Agenzia e di creare concrete opportunità di valorizzazione delle professionalità esistenti" e con "l'obiettivo del potenziamento delle capacità commerciali e dell'ampliamento della gamma dei servizi offerti sul mercato"), con una più puntuale indicazione quindi delle direttrici strategiche di intervento, definendo la nuova offerta di servizi e sviluppo del mercato di riferimento, con incremento del numero di clienti attivi (doc. 14 delle produzioni

PNP Italia) e fissazione dei nuovi diritti (come da tabella sub 17 delle produzioni PNP Italia), anche sulla base di quella nuova per le tasse ipotecarie (in allegato al doc. 14 delle produzioni PNP Italia).

Appare pertanto a questa Corte non seriamente controvertibile la qualità di impresa dell'Agenzia del Territorio, istituita dall'art. 57 del d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico (in base all'art. 1 dello Statuto deliberato nella riunione del Comitato direttivo del 13 dicembre 2000: doc. 10 delle produzioni PNP Italia) sul (diverso) mercato dei servizi informativi tratti dall'utilizzazione dei dati detenuti in virtù dei compiti di anagrafe integrata dei beni immobili, delle attività catastali di competenza dello Stato e di pubblicità immobiliare e di conservazione dei registri immobiliari: mercato che è appunto quello di PNP Italia s.r.l. e delle altre imprese da anni operanti nella riutilizzazione (anche) di quelli stessi dati, al fine di rendere informazioni commerciali alla propria clientela.

Nell'esercizio di una tale attività, dunque di impresa, l'Agenzia del Territorio, nel nuovo contesto normativo introdotto dalla legge 311/04 (di divieto in linea generale della riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie, che risultino acquisiti, anche per via telematica in via diretta o mediata, dagli archivi o da pubblici registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio: art. 1 comma 367; con individuazione della riutilizzazione nella loro cessione o fornitura a terzi, anche se rielaborati dai soggetti che li hanno acquisiti: art. 2 comma 368; riutilizzazione peraltro consentita, esclusa l'acquisizione per il solo soggetto per il quale essa è stata effettuata secondo la previsione del comma 369, esclusivamente sulla base di specifiche convenzioni stipulate con l'Agenzia del Territorio disciplinanti, a fronte del preventivo pagamento dei tributi dovuti anche ai sensi del comma 370, modalità e termini della raccolta, della conservazione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito: comma 371), neppure appare priva di adeguati margini di autonomia, anzi bene evidenti nei

documenti suindicati ed in particolare nella predisposizione dello schema di convenzione e nelle circolari n. 2/2005 e n. 3/2005 (docc. 11 e 15 delle produzioni PNP Italia), così da (non) poter essere sottratta dall'applicazione del diritto antitrust. A questo punto, si pone allora il problema del diritto da applicare: se comunitario *tout court*, nell'ottica di una proiezione transnazionale del mercato e quindi con rilevanza del pregiudizio del commercio tra gli Stati membri dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 81 (ex 85), primo comma del Trattato istitutivo della Comunità Europea, concluso a Roma il 25 marzo 1957 (nella versione risultante a seguito dell'entrata in vigore il 1° maggio 1999 del Trattato di Amsterdam, concluso il 2 ottobre 1997; nel prosieguo: Trattato); ovvero se diritto interno, in conformità a quello comunitario, nell'ottica di una dimensione meramente nazionale del mercato, con la conseguente questione del rapporto di gerarchia tra le fonti, risolto dall'ordinanza reclamata nel senso del diniego del *fumus* per la concessione del provvedimento cautelare richiesto.

Pare a questa Corte che, al fine dell'individuazione dell'area di mercato concorrenziale, occorra una corretta determinazione dell'*oggetto* dell'attività di impresa, che qui si chiede di tutelare in via cautelare: oggetto che non può essere immediatamente correlato, come invece nel provvedimento reclamato, al *bene immobile*, con una sua chiara localizzazione territoriale, cui l'informazione pertiene, ma piuttosto all'*informazione* medesima, detenuta dall'Agenzia del Territorio nella conservazione dei registri ipotecari e catastali (poi rielaborata, integrata e resa servizio informativo economico dalle imprese, come PNP Italia, operanti nel settore dell'informazione commerciale): informazione per sua natura *delocalizzata*, siccome ontologicamente destinata alla circolazione e pertanto utilizzabile su un mercato non circoscrivibile a priori esclusivamente ad uno stato nazionale, ma più verosimilmente, per il processo di globalizzazione degli scambi e delle relazioni commerciali, su un mercato integrato transnazionale (come, in particolare, sollecitato dal 25°

"considerando" della Direttiva 2003/98/CE, per la promozione di "un effettivo uso, oltre i confini nazionali, dei documenti del settore pubblico da parte delle imprese private"). In proposito, neppure può essere trascurato il rilievo per cui, estendendosi la misura statale (introdotta con la legge 311/04) a tutto il territorio di uno Stato membro, essa può pregiudicare il commercio tra gli Stati membri, ai sensi dell'art. 81 (ex 85), primo comma del Trattato (così, tra le altre: Corte di Giustizia CE 19 febbraio 2002, causa C-35/99, p.to 33, in *Foro it.*, 2002, IV, 187; Corte di Giustizia CE 18 giugno 1998, causa C-35/96, p.to 48, *Racc.*, I, 3851), con conseguente assunzione di una dimensione (anticoncorrenziale) comunitaria.

Se questo è l'ambito, il principio, ormai acquisito per giurisprudenza costante, 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 (in tale senso, tra le più recenti: Corte di Giustizia CE 9 settembre 2003, causa C-198/01, in *Foro it.*, 2004, IV, 322, con ampio richiamo di precedenti in motivazione, cui si rinvia): e tale obbligo di disapplicazione incombe non solo al giudice nazionale, ma anche a tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità amministrative (così, in particolare: Corte di Giustizia CE 22 giugno 1989, causa 103/88, in *Foro it.*, 1991, IV, 129), tenute, ove necessario, all'adozione di tutti i provvedimenti necessari per agevolare l'efficacia piena del diritto comunitario (in tale senso: Corte di Giustizia CE 13 luglio 1972, causa 48/71, in *Foro it.*, 1972, IV, 221).

D'altro canto, le giurisdizioni nazionali sono competenti ad applicare gli artt. 81 e 82 del Trattato, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento CE 16 dicembre 2002, n. 1/2003, tenuto conto della loro funzione essenziale nell'applicazione delle regole di concorrenza comunitarie, per la tutela dei diritti soggettivi garantiti dal diritto comunitario nelle controversie tra privati, in particolare con l'attribuzione di

risarcimenti alle parti danneggiate dalle infrazioni (7° "considerando" del Regolamento).

Se questo è il quadro normativo di riferimento, la situazione determinata dalle vigenti disposizioni della legge 311/04, ossia di divieto, in linea generale, di riutilizzazione commerciale dei documenti, dati ed informazioni catastali ed ipotecarie, acquisiti dagli archivi o dai pubblici registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del territorio, salvo il regime di convenzionamento con essa e dalla medesima determinato (con previsione, in particolare, della conservazione dei dati acquisiti limitatamente al periodo di vigenza della convenzione, con loro eliminazione successiva alla scadenza e del preventivo pagamento dei tributi speciali e catastali e delle tasse ipotecarie, nella misura prevista dalle tabelle come sopra introdotte, per ogni atto di riutilizzazione commerciale: artt. 2 e 3 dello schema di convenzione allegato alla circolare n. 2/2005, marginalmente modificata da quella n. 5/2005 per le parti illustrate nella superiore premessa espositiva), costituisce indubbiamente, nei limiti della delibazione del *fumus* pertinente alla presente sede cautelare, la detta Agenzia in una condizione di aperto contrasto con l'art. 82 (ex 86), primo comma del Trattato, che vieta lo sfruttamento abusivo di una posizione dominante sul mercato comune o su una sua parte rilevante.

Forte, infatti, della sua potestà di imperio certificativa, nella tenuta dei pubblici registri, fonte di acquisizione dei dati oggetto di rielaborazione integrata a fini di utilizzazione commerciale nel mercato dell'informazione economica, pure adesso (oltre che praticato, nella realizzazione di quegli obiettivi strategici, sopra illustrati, di sviluppo delle proprie fonti di ricavo, di potenziamento delle capacità commerciali e di ampliamento della gamma dei servizi offerti sul mercato) direttamente gestito con il regime convenzionale dalla stessa predisposto e con incasso di proventi per ogni atto di tale riutilizzazione (conseguente all'acquisizione del dato pubblico, già ottenuto verso la corresponsione dei tributi speciali e delle imposte previste).

l'Agenzia del Territorio si pone, ad avviso di questa Corte, nella condizione di sfruttamento abusivo della posizione monopolistica, detenuta nella certificazione della pubblicità legale con la tenuta dei pubblici registri immobiliari e di catasto, sul mercato collegato dell'informazione economica. Alimentato da quegli stessi documenti e dati pubblici, esso risulta, infatti, controllato, nella possibilità e nelle modalità di accesso, dalla medesima Agenzia, che trae un profitto da ogni atto di riutilizzo commerciale (di dati già forniti e regolarmente "pagati" con il versamento dei tributi e delle imposte prescritti), con evidente distorsione del regolare regime di libera concorrenza (allo stato sostanzialmente azzerato, come si evince dalla già citata lettera 5 aprile 2005 dell'ABI all'Agenzia del Territorio, di rappresentazione della sostanziale sospensione, per effetto della nuova normativa dal 1° gennaio 2005, dell'erogazione dei servizi in questione dagli *information provider*).

La diretta applicabilità della norma di trattato violata, che si impone sulla norma nazionale incompatibile e pertanto da disapplicare, fonda pertanto il *fumus per* l'emissione del provvedimento cautelare richiesto dalla PNP Italia s.r.l.

Ma a conclusione non diversa questa Corte ritiene di pervenire quand'anche si voglia, più riduttivamente (ed anche meno correttamente) ravvisare l'ambito di operatività del comportamento (ormai, per le ragioni dette) anticoncorrenziale dell'Agenzia del Territorio nel solo mercato nazionale.

E' noto, infatti, il principio, da tempo consolidato in giurisprudenza, della diretta applicabilità delle disposizioni (qualora, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise) delle direttive della CE, tanto se non tempestivamente recepite nel diritto nazionale o da questo recepite in modo inadeguato (così, in particolare, tra le altre: Corte cost. 18 aprile 1991, n. 168, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1993, 742; Corte di Giustizia CE 22 giugno 1989, causa 103/88, cit.) e pure in pendenza del termine di recepimento, secondo il principio dell'"interpretazione

conforme" (così, in particolare: Corte di Giustizia CE 13 novembre 1990, causa C-106/89, in *Foro it.*, 1992, IV, 173); quali fonti normative sovraordinate alle leggi interne, in base all'art. 11 Cost. (così, tra le più significative: Corte cost. 11 luglio 1989, n. 389, in *Giur. cost.*, 1989, I, 1757; Corte cost. 23 aprile 1985, n. 113, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1985, 813; Corte cost. 8 giugno 1984, n. 170, *ivi*, 1984, 297) ed ora anche all'art. 117, primo comma Cost.

Alla luce di tale principio, appare evidente il contrasto delle disposizioni interne sopra illustrate, ispirate all'esigenza di contrastare i fenomeni di elusione fiscale e di tutela della fede pubblica, introduttive del suddetto divieto generalizzato, salvo il regime di convenzionamento pure indicato, con la Direttiva 2003/98/CE, relativa al riutilizzo delle informazioni del settore pubblico (con scadenza del termine di recepimento, non ancora avvenuto, il 1° luglio 2005), al contrario volta alla massima incentivazione di del riutilizzo commerciale dei dati pubblici, per un più ampio sviluppo di servizi su scala comunitaria (come in particolare emerge dal 5° e dal 25° "considerando"), con la previsione dell'attivazione degli Stati membri per la riutilizzabilità di documenti in possesso di enti pubblici a fini commerciali e non (art. 3: principio generale), con contenimento del corrispettivo in denaro, quando venga richiesto, alla stretta copertura dei costi (di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione) maggiorati di un congruo utile sugli investimenti, secondo un criterio di economicità di gestione (art. 6: principi di tariffazione), con divieto, qualora la riutilizzazione sia consentita con licenza, di condizioni limitative della concorrenza (art. 8: licenze) e con accesso ai documenti, qualora riutilizzati da un ente pubblico per attività commerciali esulanti dai suoi compiti di servizio pubblico, alle stesse tariffe e condizioni applicate agli altri utilizzatori (art. 10: non discriminazione).

L'applicazione diretta di tali disposizioni, incondizionate e sufficientemente specifiche, induce la disapplicazione delle norme interne di legge finanziaria 311/04 con essa incompatibili e concorre alla configurazione (ancora una volta), in capo

all'agenzia del Territorio, dello sfruttamento abusivo della posizione monopolistica, detenuta nella certificazione della pubblicità legale con la tenuta dei pubblici registri immobiliari e di catasto, sul mercato collegato dell'informazione economica, alimentato da quegli stessi documenti e dati pubblici, con il suo controllo, in ordine alla possibilità ed alle modalità di accesso e con profitto (per ogni atto di riutilizzo commerciale di dati già forniti e regolarmente "pagati" con il versamento dei tributi e delle imposte prescritti), ben altrimenti congegnato rispetto al principio posto dall'art. 6 della Direttiva: questa volta, in violazione dell'art. 3 della legge 287/90, non significativamente differente dall'art. 82 del Trattato (l'unica differenza sostanziale essendo rappresentata dall'inciso "*nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri*", peraltro riguardante i presupposti applicativi, più in generale, di tutta la legislazione antitrust comunitaria), da interpretare in base ai principi dell'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza (art. 1, quarto comma della legge 287/90).

Così apprezzata, in esito al superiore percorso argomentativo, la sussistenza del *fumus*, questa Corte ritiene, contrariamente a quanto invece opinato, in analoga fattispecie, dalle citate ordinanze della Corte di Appello di Bologna del 7 aprile 2005, che pure si configuri il *periculum*, individuabile nella grave crisi economica procurata a PNP Italia s.r.l. dal comportamento anticoncorrenziale, come sopra ravvisato, documentata dalle lettere di licenziamento immediato, per giustificato motivo oggettivo, prodotte (doc. 23), in dipendenza della perdita di clientela, attesa la sospensione di fatto dell'attività di informazione economica, pure attestata dalla più volte menzionata lettera ABI (doc. 21): questa volta, per sottolinearne la portata di prospettata imminente emancipazione del sistema bancario (gli istituti di credito essendo certamente tra i principali utilizzatori delle prestazioni di PNP Italia e delle altre imprese operanti nel settore) dai loro servizi, di fatto al momento sospesi, in

vista di "un diretto collegamento con l'Agenzia del Territorio per l'acquisizione delle informazioni da essa gestite".

Tali documentati elementi costituiscono dato più che probante per questa Corte, per disattendere l'eccezione (dall'Agenzia del Territorio nella sua memoria di costituzione nell'odierna fase) neutralità dell'aumento del costo del servizio, per la sua supposta trasferibilità sugli utenti, senza tuttavia (apparentemente) considerare come proprio questo trasferimento, tutt'altro che neutro, comporti l'applicazione di tariffe ben più alte, con alterazione (anche in questo modo) del regime di ordinaria concorrenza sul mercato.

Ed allora, positivamente delibata la concorrente ricorrenza dei requisiti di *fumus* e di *periculum*, in riforma del provvedimento di rigetto di questa Corte del 31 marzo 2005, deve essere ordinata, in via d'urgenza, all'Agenzia del Territorio l'astensione da ogni iniziativa o comportamento incompatibile con la prosecuzione dell'attività di PNP Italia s.r.l. secondo le modalità in atto al 31 dicembre 2004, senza tuttavia pubblicazione del provvedimento (in quanto non di natura decisoria nel merito, la limitazione a tale ambito decisorio della pubblicità prevista dall'art. 120 c.p.c.) e con regolazione delle spese del procedimento alla definizione del giudizio di merito.

P.Q.M.

La Corte

Visti gli artt. 33 l. 287/90, 669terdecies, 669octies c.p.c.

in riforma dell'ordinanza della Corte d'Appello di Torino del 31 marzo 2005.

Ordina

all'Agenzia del Territorio, in persona del Direttore *pro tempore*, di astenersi da ogni iniziativa, dichiarazione o comportamento che, anche regolamentando in modo nuovo le attività di riutilizzo commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie, acquisiti dagli archivi o da pubblici registri

Immobiliari tenuti dagli uffici dell'Agenzia del Territorio, possa risultare incompatibile con la prosecuzione dell'attività di PNP Italia s.r.l., secondo le modalità in atto al 31 dicembre 2004 ed alle medesime condizioni vigenti a quella data, di riutilizzazione commerciale suddetta, anche per via telematica, in via diretta o mediata;

Fissa

il termine di trenta giorni dalla comunicazione della presente ordinanza per l'inizio del giudizio di merito;

Manda

la Cancelleria alla comunicazione immediata della presente ordinanza alle parti.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 3 giugno 2005

Il Presidente

(Dott. Vincenzo Vitro)

IL CANCELLIERE BS
Dott.ssa Maria Rosa VICARI

Depositato nella Cancelleria della

Corte di Appello di Torino

- 8 GIU, 2005

il

IL CANCELLIERE
IL CANCELLIERE BS
Dott.ssa Maria Rosa VICARI

E' stata rilasciata copia all'Avvocatura dello Stato
ai sensi dell'Art 14 legge 3/4/1979, n. 103.

Torino, - 8 GIU, 2005

IL CANCELLIERE BS
Dott.ssa Maria Rosa VICARI