

stente, già in fase di sperimentazione ed introduzione progressiva, tant'è che la ricorrente lamenta di avere, in ragione di ciò, già offerto, un consistente decremento del volume di affari;

che, conseguentemente, vada accolta la domanda della ricorrente di inibitoria, all'Agazia del Territorio, di prosecuzione dell'attività di produzione e fornitura al pubblico del servizio di ricerca continuativa per via telematica in via diretta piuttosto che per il tramite di società separata ammessa all'accesso ai dati a parità di condizioni con le altre imprese operanti sul mercato.

Ricorrono giusti motivi, in relazione alla novità delle questioni trattate, per compensare tra le parti, per questa fase, le spese di regolazione delle quali è, in conseguenza della novella introdotta dalla legge, dovuta, dal momento che l'art. 669-*octies* cod. proc. civ., nella sua nuova formulazione derivante dalla novella introdotta con il D.L. 35/2005 come convertito, con modificazione nella legge del 14 maggio 2005 n. 80, lasciando alla mera facoltà delle parti l'introduzione del giudizio per il merito, introduce la possibilità che il provvedimento adottato in sede di procedimento cautelare risulti sostanzialmente conclusivo.

P.Q.M. — La Corte ha interdetto alla Agazia del Territorio di proseguire nella produzione ed offerta al pubblico del servizio di ricerca continuativa telematica in via diretta piuttosto che per il tramite di società separata ammessa all'accesso ai dati detenuti dall'Agazia a parità di costi e condizioni con le altre imprese operanti nel settore;

compensa interamente tra le parti le spese di questo procedimento.

*IL SERVIZIO DI RICERCA
CONTINUATIVA PER VIA
TELEMATICA
(C.D. MONITORAGGIO
IMMOBILIARE) OFFERTO
DALL'AGENZIA
DEL TERRITORIO
AL VAGLIO DELLA
DISCIPLINA ANTITRUST*

1. *IL MERCATO DELLE INFORMAZIONI IPO-
CATASTALI.*

L'ordinanza cautelare in commento offre lo spunto per esaminare il particolare mercato dei servizi aventi ad oggetto le informazioni ipocatastali e la loro successiva elaborazione e commercializzazione; esse, come è noto, sono le risultanze dei pubblici registri immobiliari e del catasto terreni e fabbricati tenuti dall'Agazia del Territorio (già denominata Conservatoria dei Registri Immobiliari).

L'Agazia del Territorio è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico istituito con d. lgs. 300/1999 (artt. 56 e ss.) incaricato, in virtù di una convenzione triennale per gli esercizi 2006-2008 stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 6 aprile 2006, di svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari. In considerazione di quanto indicato, l'Agazia del Territorio svolge compiti istituzionali legati alla tenuta dei pubblici registri immobiliari e, nel contempo, con la rac-

colta, l'acquisizione e la gestione di dati catastali, esercita una funzione di pubblicità dichiarativa, costitutiva e di pubblicità notizia¹.

In definitiva, l'Agenzia del Territorio, in ragione della sua funzione istituzionale, detiene il complesso delle informazioni ipocatastali relative al patrimonio immobiliare italiano a cui, sebbene siano pubbliche perché detenute in registri conoscibili e accessibili da chiunque, viene attribuito un rilevante valore economico². Infatti, proliferano sul mercato operatori professionali privati che offrono servizi informativi aventi ad oggetto lo svolgimento di ricerche e visure che, nella maggior parte dei casi, sono strumentali alla erogazione in favore di terzi di ulteriori ed integrati servizi informativi che hanno come base i dati ipocatastali registrati; in particolare, tali operatori si propongono di offrire questi servizi informativi agli interessati, i quali non sono in grado o non reputano conveniente organizzarsi per assumere direttamente questo tipo di informazioni presso gli uffici dei registri immobiliari e si rivolgono così a soggetti professionisti per acquisire, per loro conto, notizie e dati che riguardano le vicende re-

¹ Il codice civile, come è noto, attribuisce alla trascrizione una pluralità di funzioni: quella di pubblicità dichiarativa che rende opponibile ai terzi l'atto trascritto nei registri immobiliari, con la conseguenza che eseguita la trascrizione, non può avere effetto contro colui che ha trascritto alcuna trascrizione o iscrizione di diritti acquistati verso il suo autore, quantunque il suo acquisto risalga a data anteriore (art. 2644, comma 2°, cod. civ.); quella di pubblicità costitutiva, che consente la nascita del diritto reale di ipoteca (art. 2808, comma 2°, cod. civ.) e quella di pubblicità notizia che dà conoscenza al dato trascritto. In dottrina, in tema di trascrizione, cfr. su tutti, F.S. GENTILE, *La trascrizione immobiliare*, Napoli, 1959; R. NICOLÒ, *La trascrizione*, Milano, 1973; R. TRIOLA, *Trascrizione*, in *Enc. dir.*, vol. XLIV, Milano, 1992, 937 e *Id.*, *La trascrizione*, in *Trattato di diritto privato* diretto da M. BESSONE, vol. IX, tomo I, Torino, 2004; G. SICCHIERO, *La trascrizione e l'intavolazione*, Torino, 1993; F. GAZZONI, *La trascrizione immobiliare*, Milano, 1998.

² Sul valore economico dell'informazione, su tutti, cfr. V. ZENO-ZENOVICH, *Cosa*, in *Dig. priv.*, Torino, 1989, IV, 453; *Id.*, *Informazione (profili civilistici)*, in *Dig. priv.*, Torino, 1993, IX, 420; *Id.*, *Sull'informazione come « bene » (e sul metodo del dibattito giuridico)*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1999, 485; *Id.*, *Profili di uno statuto dell'informazione economica e finanziaria*, in questa *Rivista*, 2005, 929; ed ancora V. ZENO-ZENOVICH, in *La libertà d'espressione*, Bologna, 2004, 98, secondo cui « l'informazione costituisce la materia prima e strategica nell'economia mondia-

le; P. PERLINGIERI, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, 326; R. PARDOLESI-C. MOTTI, *L'informazione come bene*, in *Dalle res alle new properties*, a cura di G. DE NOVA-B. INZITARI-G. TREMONTI-G. VISENTINI, Milano, 1991, 37. Più in generale, anche U. MATTEI, *Qualche riflessione su struttura proprietaria e mercato*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1997, 19, con riferimento alla proprietà dell'informazione. Sulla reificazione dell'informazione e sulla sua mercificazione, nella dottrina straniera, cfr. AA.VV., a cura di N. ELKIN KOREN-N.W. NETANEL, *The commodification of information*, The Hague, 2002. Sempre sul processo di reificazione dell'informazione come bene, significativo è anche il pensiero di E. MACKAAY, *Les biens informationnels*, in *Inf. dir.*, 1986, 45, secondo cui l'informazione è un bene capace di produrre ulteriori beni; secondo l'Autore, l'informazione non si consumerebbe con l'uso, ma perderebbe solo ogni volta la sua attualità, ma una volta costituita può servire alla produzione di altri beni, fisici o informativi. Sempre sul tema, cfr. W.J. GORDON, *On owning information*, in 78, *Virginia Law Rev.* 149, (1992); W.J. GORDON-S. POSTBRIEF, *On commodifying intangibles*, in 10 *Yale Jour. of Law and the Human.*, 135 (1998); P. SAMUELSON, *Information as property: do Ruckelshaus and Carpenter signal a changing direction in Intellectual Property Law?*, in *Catholic Univ. Law Rev.*, 38, 365, (1989). Per alcuni profili giuridici legati alla diffusione dell'informazione ed al costo di essa, J.Y. BAKOS-E. BRYNJOLFSSON-D. LICHTMAN, *Shared information goods*, in *Jour. Law & Econ.*, 42, 1 (1999).

lative alla proprietà (o altri diritti reali) dei beni immobili e alla loro libera disponibilità.

L'attività di questi operatori professionali non solo è lecita, ma anche conveniente per l'Agenzia del Territorio e per l'erario in genere, atteso che essi, come qualunque altro soggetto interessato, sono tenuti a corrispondere i diritti ed i tributi di visura per ciascun atto consultato³. Naturalmente, il mercato in cui operano tali operatori privati è separato e ben distinto da quello che concerne la pubblica fede e la certezza legale dei rapporti giuridici relativi ai beni immobili nei cui confronti la legge prevede formalità idonee ad assicurare la pubblicità di singoli atti e vicende attraverso la trascrizione, l'annotamento o la iscrizione. Quest'ultimo mercato, proprio della pubblica amministrazione (*rectius*, dell'Agenzia del Territorio), è da essa detenuta *ex lege* in regime di monopolio e non è in alcun modo sovrapponibile al primo, dato che solamente ad esso è possibile attribuire pubblica fede e certezza legale dei rapporti giuridici.

Diversamente, il mercato creato dagli operatori professionali è sorto per soddisfare l'esigenza di avere contezza circa dati, informazioni e situazioni riferite a consistenze immobiliari, il più delle volte funzionali alla realizzazione di operazioni economiche per lo più di compravendita di diritti o di costituzioni di garanzie reali. E questi dati e informazioni sono il nucleo dei servizi informativi che sono erogati in favore della clientela di tali operatori privati, la quale è consapevole del fatto che solamente la certificazione ufficiale dei pubblici registri immobiliari possiede il requisito di certezza legale per via dell'attribuzione ad essa della pubblica fede, ma ha un significativo e concreto interesse a conoscere l'esistenza di quel dato per il solo suo significato oggettivo ed economico, anche in assenza del crisma che solo la pubblica amministrazione può ad esso conferire⁴. E così sorge, all'interno di questo specifico mercato un'offerta di

³ Peraltro, non può essere trascurato che questi operatori professionali, svolgendo una funzione di impresa intermediaria, assolvono anche una funzione di interesse generale, dato che, accedendo direttamente ai pubblici uffici per la consultazione dei registri immobiliari, alleggeriscono il lavoro degli impiegati preposti, arrecando così un minore aggravio per il buon andamento dell'amministrazione.

⁴ Sottolinea il Consiglio di Stato, 24 ottobre 1994, 823, in *Giur. it.*, 1995, III, 1, 204, che il monopolio statale nella tenuta dei registri immobiliari non subisce alcun pregiudizio dalla presenza di società commerciali o altri operatori professionali, i quali effettuino visure e ricerche presso le conservatorie dei registri immobiliari nell'interesse della clientela professionale e privata. Gli uffici pubblici conservano pur sempre il monopolio della funzione atinente 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 ai suoi organi o soggetti di diritto pubblico, si colloca l'attività relativa allo svolgimento di ricerche e visure che appaiono strumentali alla creazione di servizi informativi nei confronti di terzi riguardanti dati registrati nella loro essenza oggettiva e materiale. Osserva, pertanto, il supremo organo della giustizia amministrativa che «l'attività svolta da un consorzio, per conto di agenzie di affari, consistente nella sistematica rilevazione dei dati afferenti la registrazione presso le conservatorie dei registri immobiliari, dati successivamente utilizzati per fornire, a fini di lucro, successivamente, informazioni a terzi, è perfettamente lecita, in quanto non incide sulla riserva pubblica di conservazione e pubblicità dei dati immobiliari, né risulta vietata da alcuna norma di legge; pertanto essa, allorché vengano adempiuti gli obblighi tributari connessi alla riserva, non può essere né vietata né variamente ostacolata da disposizioni della p.a.». Ed ancora, nel medesimo solco, il TAR Lombardia del 15 dicembre 1998, n. 2935, in *Foro amm.*, 1999, 1047, secondo

numerosi e diversi servizi informativi che hanno come base il dato ipocatastale estratto dai registri pubblici detenuti dall'Agenzia del Territorio in ragione della sue funzioni istituzionali.

2. IL SERVIZIO DI MONITORAGGIO IMMOBILIARE.

All'interno del mercato in cui operano gli operatori privati, spicca, per la sua natura composita e per le modalità tecniche con cui viene realizzato, il servizio di « monitoraggio immobiliare », cioè di monitoraggio continuo dei soggetti presenti nelle formalità ipotecarie. Nello specifico, il servizio di monitoraggio immobiliare consiste nella tempestiva segnalazione all'utenza di qualsiasi variazione che dovesse intervenire nel patrimonio immobiliare dei soggetti che il cliente finale richiede vengano tenuti sotto costante controllo relativamente ad uno o più uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio. Questo servizio è richiesto quasi esclusivamente dagli istituti di credito, al fine di verificare che i soggetti affidati o mutuatari non intacchino, ad esempio attraverso atti di alienazione, iscrizioni ipotecarie o sequestri, la garanzia del credito che è rappresentata dal loro patrimonio immobiliare.

Il servizio di monitoraggio immobiliare viene realizzato dalle imprese private operanti nel settore dell'elaborazione e commercializzazione dei dati ipocatastali attraverso l'acquisizione presso i singoli uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio degli *elenchi dei soggetti* presenti nelle formalità di un dato giorno, in cui si trovano evidenziati i nominativi di tutti i soggetti relativamente ai quali sono state effettuate, in quel dato giorno, trascrizioni, iscrizioni o annotamenti, con l'indicazione abbreviata della formalità effettuata. Questi dati vengono acquisiti in via cartacea dall'Agenzia del Territorio e poi digitalizzati in formato elettronico e sottoposti, tramite la funzionalità di un *software*, ad un incrocio diretto a riscontrare i nominativi contenuti nell'elenco dei soggetti con quelli delle persone da monitorare. Una volta riscontrata la corrispondenza, le imprese private inviano al loro cliente la segnalazione della variazione intervenuta nel patrimonio del soggetto monitorato.

Inoltre, va osservato che, all'interno del più ampio mercato dei servizi di elaborazione dei dati ipocatastali, il servizio di monitoraggio immobiliare assume un valore commerciale assai rilevante, in quanto funge da traino per il servizio di aggiornamento delle relazioni immobiliari. Infatti, ogni volta che il servizio di monitoraggio immobiliare segnala una variazione intervenuta sul patrimonio immobiliare del soggetto monitorato, l'utente finale del servizio, in genere un istituto di credito, richiede una nuova relazione (detta anche, più semplicemente, *visura*) avente ad

cui « in tema di pubblicità degli atti relativi ai beni immobili (art. 2673, cod. civ.), l'accesso ai dati di pertinenza delle conservatorie immobiliari è consentito a chiunque, senza alcun vincolo o limite specifico al diritto di ciascuno di avere copia delle note d'iscrizione o trascrizione, di conseguenza, non può essere impedito ad una società — interessata a fornire alla propria clientela il servizio di banca-dati — la stampa

meccanizzata delle rilevazioni giornaliere, consentendo solo la mera visione dei documenti cartacei, atteso che detta limitazione non trova alcuna fonte legislativa ed è sintomo di sviamento se sottende, come nella specie, il fine di impedire l'utilizzo dei dati "a cascata" attraverso i comuni sistemi di riproduzione ad evitare (o, quanto meno, non facilitarne) la loro successiva commercializzazione ».

oggetto l'indicazione dello stato aggiornato di tutti i cespiti immobiliari di proprietà del soggetto. Ciò perché il solo servizio di monitoraggio immobiliare non consente di conoscere se l'atto annotato o trascritto nell'ufficio provinciale dell'Agenzia del Territorio è « a favore » o « contro » quel determinato soggetto, né quale è, in concreto il tipo di atto oggetto di trascrizione, iscrizione o annotamento. Queste informazioni si ricavano, invero, unicamente con una relazione più approfondita sulla situazione del patrimonio immobiliare, che verifichi, in concreto, tramite i pubblici registri, la natura dell'atto.

3. OFFERTA DEL SERVIZIO DI RICERCA CONTINUATIVA PER VIA TELEMATICA (C.D. MONITORAGGIO IMMOBILIARE) DA PARTE DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO.

Come già accennato, l'Agenzia del Territorio è un ente pubblico incaricato, in virtù di una convenzione triennale per gli esercizi 2006-2008 stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 6 aprile 2006, di svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari. Accanto a tali compiti istituzionali di tenuta dei pubblici registri immobiliari, per effetto di una ulteriore convenzione stipulata sempre con il Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 31 marzo 2004, l'Agenzia del Territorio ha altresì la facoltà di sviluppare le proprie capacità commerciali attraverso un ampliamento e potenziamento della gamma dei servizi offerti.

Con il decreto legge del 3 ottobre 2006 n. 262, poi convertito, con modificazioni, in legge 24 novembre 2006 n. 286 (che ha apportato alcune variazioni degli importi dovuti per i diritti e i tributi ipotecari di cui alla tabella prevista dal testo unico delle disposizioni concernenti le imposte ipotecarie e catastali di cui al d. lgs. 31 ottobre 1990 n. 347), è stato previsto che l'Agenzia del Territorio stabilmente potesse erogare, con i dati contenuti nei pubblici registri immobiliari, due servizi non rientranti nell'ambito degli specifici compiti di servizio pubblico; questi due servizi, nello specifico, erano: il servizio di « ricerca continuativa per via telematica » (monitoraggio immobiliare) ed il servizio di « trasmissione telematica di elenco soggetti » presenti nelle formalità di un determinato giorno (vale a dire, le informazioni di base per la elaborazione del servizio di monitoraggio immobiliare).

Va osservato che, in passato, l'Agenzia del Territorio non ha mai operato in quel segmento di mercato relativo all'offerta del servizio di monitoraggio immobiliare, che veniva reso solamente dalle imprese private. Invero, solamente a partire dal mese di ottobre 2006, l'Agenzia del Territorio, nell'intento di sviluppare le proprie potenzialità commerciali, annunciava pubblicamente di offrire al pubblico il suddetto servizio, qualificato ricerca continuativa per via telematica, il quale, secondo quanto veniva reso pubblico, avrebbe avuto alcuni dati informativi ulteriori, consistenti nella possibilità di indicare il tipo di soggetto nella nota ed il codice dell'atto, elementi non accessibili alle imprese private, perché non presenti nell'elenco soggetti loro fornito.

E sempre con riferimento al suindicato provvedimento legislativo (legge 286/2006), l'Agenzia del Territorio comunicava al pubblico che l'elenco soggetti, cioè il dato essenziale sul quale le imprese private costruiscono il servizio di monitoraggio immobiliare, sarebbe stato fornito ai richiedenti, sempre su supporto cartaceo, ma al prezzo di € 4,00 per ogni sog-

getto, anziché di € 7,00 per ogni pagina dell'elenco che contiene 10 indicazioni di soggetto. Si trattava, dunque, sostanzialmente di un aumento del tributo da € 0,70 per nominativo a € 4,00 sempre per nominativo di soggetto, pari a circa un aumento del 570%.

L'annuncio dell'Agenzia del Territorio di operare commercialmente, offrendo al pubblico il servizio di ricerca continuativa per via telematica (monitoraggio immobiliare) unite all'aumento dei tributi, provocava le reazioni degli operatori privati del settore di produzione e commercializzazione di servizi di informazione basati sull'elaborazione dei dati reperibili presso i pubblici registri immobiliari, i quali lamentavano la violazione delle norme poste a tutela della concorrenza. In particolare, l'impresa privata di cui all'ordinanza in esame, ricorreva sulla base degli artt. 669-bis c.p.c. e 33 della legge 287/1990 dinanzi alla Corte di Appello di Venezia per far inibire all'Agenzia del Territorio la prosecuzione dell'offerta al pubblico del servizio di monitoraggio immobiliare, atteso che non era stata adottata alcuna separazione societaria, e per ordinare altresì il rilascio, in favore delle imprese richiedenti, dell'elenco soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno con le modalità e le condizioni economiche previgenti al mese di ottobre 2006.

A fondamento di tali richieste, la ricorrente deduceva l'eccessivo ed ingiustificato aumento del prezzo dei tributi dovuti per l'acquisizione dell'elenco soggetti, cioè il dato informativo di base per mezzo del quale sviluppare poi il diverso servizio di monitoraggio immobiliare, nonché, la disparità delle condizioni di accesso a tale servizio di base; infatti, le imprese private, per poter offrire al pubblico il servizio di monitoraggio immobiliare, di fatto, erano costrette ad acquistare, alle nuove e maggiorate tariffe, l'elenco dei soggetti; e l'aumento delle tariffe avrebbe reso per l'utenza finale assai più costoso il servizio di monitoraggio immobiliare, a fronte, invece, di una offerta più conveniente presentata dall'Agenzia del Territorio, che dispone già (senza esborsi economici), per le funzioni istituzionali che le competono, l'elenco dei soggetti.

Veniva addotto, altresì, che dai calcoli effettuati, tutti gli elenchi soggetti dei singoli uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio avrebbero avuto il costo complessivo di circa 38 milioni di euro, mentre il servizio di ricerca continuativa per via telematica (c.d. monitoraggio immobiliare) sarebbe stato offerto al pubblico dall'Agenzia del Territorio al costo di circa 27 milioni di euro. Si ravvisava, quindi, una mancanza di proporzionalità tra il costo di acquisto del servizio che riguarda il prodotto finito e quello che si riferisce ai dati che ne rappresentano la materia prima, che avrebbe, di fatto, reso insostenibile per le imprese private la decisione di offrire al pubblico il servizio di monitoraggio immobiliare. In sostanza, la ricorrente lamentava una condotta distorsiva della concorrenza attuata dall'Agenzia del Territorio per effetto della sua posizione di unico soggetto detentore, per legge, dei dati ipocatastali, in violazione della disposizione contenuta nell'art. 3 della legge 287/1990, che vieta l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante.

La Corte di Appello di Venezia ha accolto le istanze cautelari richieste dall'operatore privato, inibendo all'Agenzia del Territorio di offrire il servizio di ricerca continuativa telematica in via diretta, anziché per il tramite di una società separata ammessa all'accesso ai dati detenuti

presso i pubblici registri immobiliari a parità di costi e condizioni con le altre imprese operanti nel settore.

4. L'AGENZIA DEL TERRITORIO QUALIFICATA COME IMPRESA.

La decisione della Corte di Appello ha ritenuto che l'Agenzia del Territorio, pur essendo un'articolazione della pubblica amministrazione, ha attuato una condotta riferibile all'attività di impresa; dunque, nell'ambito dei suoi obblighi ad operare secondo i principi di legalità, imparzialità e trasparenza, è tenuta anche ad osservare le regole proprie del mercato e della concorrenza. La nozione di impresa, nell'ambito del diritto della concorrenza, è quella derivante dal diritto comunitario ed è riferita a tutti i soggetti che esercitano un'attività economica e che siano attivi all'interno di un determinato mercato. Secondo l'interpretazione data dalla giurisprudenza comunitaria in ordine alla portata dell'art. 86 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, il criterio che rileva ai fini dell'applicazione delle norme sulla concorrenza riguarda non tanto la natura del soggetto, quanto la funzione o la natura del servizio reso da quel soggetto. Costituisce, pertanto, attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato⁵.

L'Autorità nazionale della Concorrenza e del Mercato, ha dunque adottato una nozione funzionale di impresa, affermando che «*deve qualificarsi tale qualsiasi entità che eserciti un'attività economica a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento*»⁶. In effetti, la nozione di impresa ai sensi della disciplina della concorrenza non coincide con quella di imprenditore dettata dall'art. 2082 cod. civ.. Si può, pertanto, affermare che vi è un'impresa ogni qualvolta si sia in presenza di un soggetto che svolge attività di natura economica, tale da poter incidere, anche potenzialmente, sul gioco della concorrenza, sempre che i beni prodotti o i servizi prestati possano essere offerti in un'ottica di mercato. Viene, quindi, definita impresa, secondo i principi ora riportati, ogni soggetto che compia atti di impresa sul mercato e nei limiti di questi, ovvero in senso dinamico e non strutturale⁷.

⁵ Cfr., su tutte, Corte di Giustizia CE del 24 ottobre 2002 n. 82, *Aéroports de Paris c. Comm. Ce* con nota di M. TRANCHIDA, *La qualificabilità dell'ente di gestione aeroportuale come impresa ai fini dell'applicazione delle norme comunitarie a tutela della concorrenza*, in *Dir. trasporti*, 2003, 900; in senso più restrittivo, però, cfr. anche Corte di Giustizia CE del 22 gennaio 2002, in *Foro it.*, 2003, IV, 331, con nota di P. CERBO, *Il principio di economicità nella nozione di impresa e nella pubblica amministrazione* e Corte di Giustizia CE del 16 marzo 2004, con nota di V. DI COMITE, *La nozione di impresa nell'applicazione del diritto comunitario della concorrenza*, in *Giur. it.*, 2004, 2028. In dottrina, sempre sull'equiparazione di un ente pubblico ad impresa, si veda il saggio di V. FERRARO, *Il rapporto tra la nozione di im-*

presa ed ente pubblico nella giurisprudenza comunitaria: una riflessione sulla base della decisione della Corte di Giustizia nel caso Inail-Cisal-Battistello, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, 802.

⁶ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione Annuale*, 1995, 126. Corte di Giustizia CE del 17 febbraio 1993 n. 159.

⁷ Così, G. GUARINO, in *Concorrenza e mercato*, 1995, 322. Seguendo questa ottica allargata, se ed in quanto svolgano attività economica, sono state considerate imprese anche gli enti pubblici, le aziende municipalizzate (cfr. l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella decisione del 9 marzo 1994, *Associazione Esercenti Latte*), le fondazioni (cfr. l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella decisione del 22 agosto 1994, *Cariplo*

La vocazione ad impresa dell'Agencia del Territori, del resto, si ricava anche dall'esame del suo statuto laddove è evidenziato come vi sia, tra i compiti istituzionali dell'ente, anche l'offerta di servizi informativi al pubblico dei soggetti interessati all'accesso delle informazioni ed ai dati desunti dai registri immobiliari detenuti⁸.

Ed in questa linea interpretativa, si è collocata anche la giurisprudenza la quale ha affermato che « l'Agencia del Territorio, ancorché sia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, riveste la qualità di impresa, ai fini della disciplina antitrust nazionale e comunitaria, ed è come tale assoggettata al divieto di abuso della posizione dominante, allorquando opera nel campo dei servizi informativi concernenti i dati detenuti in virtù dei compiti di anagrafe integrata dei beni immobili, delle attività catastali di competenza dello Stato, di pubblicità immobiliare e di conservazione dei registri immobiliari »⁹.

5. CONDOTTA ANTICONCORRENZIALE DELL'AGENZIA DEL TERRITORIO.

La pronuncia in rassegna ha ritenuto che l'innovazione legislativa che ha determinato l'aumento del prezzo dei tributi dovuti per l'acquisizione dell'elenco soggetti, unita alla dichiarazione da parte dell'Agencia del Territorio di offerta del servizio di ricerca continuativa per via telematica, abbiano creato una situazione di conflitto con l'art. 82 del Trattato CE. Secondo la prospettazione fornita dalla ricorrente ed accolta dalla Corte di Appello, l'Agencia del Territorio, in virtù della sua posizione istituzionale rappresentata dall'attribuzione *ex lege* della gestione dei pubblici registri immobiliari, inserendosi nel mercato dell'offerta di servizi informativi aventi ad oggetto l'elaborazione dei dati ipocatastali da essa detenuti, avrebbe assunto una posizione di dominio assoluto, fissando unilateralmente le condizioni di mercato ed attuando così una pratica abusiva che avrebbe reso eccessivamente onerosa la medesima attività commerciale attuata dagli operatori privati.

La decisione della Corte di Appello appare fondata atteso che gli operatori privati sarebbero costretti ad acquistare dall'Agencia del Territorio il servizio di trasmissione telematica di elenco dei soggetti presenti nelle for-

e Fondazioni Cassa di Risparmio Italia Centrale), le persone fisiche, come i lavoratori autonomi che non rientrano nella categoria degli imprenditori commerciali ai sensi dell'art. 2082 cod. civ., quali ad esempio gli amministratori di condominio (cfr. l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella decisione del 14 dicembre 1994, Amministratori di Condomini).

⁸ Si consideri l'art. 4 dello statuto dell'Agencia del Territorio che prevede che essa, nel perseguimento della propria missione e dei propri scopi istituzionali, eserciti, accanto a funzioni ed attribuzioni tipicamente pubblicistiche, anche servizi economici quali la gestione dell'osservatorio del mercato immobiliare e di servizi estimativi che può offrire sul mercato, nonché la

fornitura di servizi, consulenze e collaborazioni nelle materie di competenza, a soggetti pubblici e privati, sulla base di disposizioni di legge, rapporti convenzionali e contrattuali. E la convenzione triennale stipulata dall'Agencia del Territorio con il Ministero dell'Economia e delle Finanze per gli esercizi 2004-2006, che si propone di migliorare e potenziare i servizi resi agli utenti, è una ulteriore riprova della natura economica dell'attività esercitata, diretta all'acquisizione di remunerazioni attraverso l'erogazione di servizi e qualificabile dunque di impresa.

⁹ Così la Corte di Appello di Torino (ordinanza) dell'8 giugno 2005, in *Foro it.*, 2005, 1, 2515, con nota di A. PALMIERI.

malità di un determinato giorno (che ricordiamo costituisce la base informativa per la realizzazione del servizio di monitoraggio immobiliare) alle gravose condizioni economiche sopra indicate, per poi procedere all'elaborazione dei dati e realizzare il servizio di monitoraggio immobiliare. Mentre, diversamente, l'Agenzia del Territorio, non dovendo sopportare oneri per l'acquisizione dell'elenco dei soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno, avrebbe la possibilità di offrire al pubblico il contiguo servizio di ricerca continuativa per via telematica (monitoraggio immobiliare) ad un costo sensibilmente inferiore rispetto ai concorrenti privati, finendo per assumere nel mercato la posizione di monopolista.

L'Agenzia del Territorio, così come rilevato dal provvedimento cautelare, avrebbe dovuto quindi offrire al pubblico il servizio di ricerca continuativa per via telematica non direttamente, ma attraverso una società separata, tale da garantire così, per tutti i concorrenti, condizioni equivalenti di accesso alle preziose risorse informative in questione. Solamente in questo modo, invero, secondo la ricorrente, si sarebbe potuto operare una netta distinzione per l'Agenzia del Territorio tra la sfera autoritativa di esercizio di compiti di imperio e certificativi rappresentati dalla tenuta dei registri immobiliari e di custodia della pubblica fede, dalla sfera propria dell'attività di impresa alimentata dalla estrazione dei medesimi dati detenuti nei propri registri immobiliari aggregati e rielaborati con altri, in funzione della loro riutilizzazione commerciale per finalità economiche.

In effetti, attraverso la sua prerogativa esclusiva di tenuta dei pubblici registri immobiliari, l'Agenzia del Territorio obiettivamente ha una fonte privilegiata e non onerosa di acquisizione dei dati ipocatastali; se poi essa sfrutta tali dati per il potenziamento delle proprie capacità commerciali e per l'ampliamento dei servizi offerti sul mercato, produce una alterazione del gioco della concorrenza, contravvenendo alle disposizioni che vietano l'abuso di posizione dominante rappresentato dalle ipotesi contemplate dall'art. 3 della legge 287/1990.

Ora, pur ritenendo fondata la decisione inhibitoria inflitta dalla Corte di Appello, non può essere tralasciato di considerare che, allo stato, l'Agenzia del Territorio si trova interdotta nella possibilità di erogare direttamente il servizio di monitoraggio immobiliare, vanificando, di fatto, lo scopo della convenzione stipulata con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 31 marzo 2004. Al fine di non disperdere le potenzialità commerciali collegate alle sue funzioni e prerogative istituzionali, si potrebbe prevedere che l'Agenzia del Territorio operi sul segmento di mercato relativo al servizio di monitoraggio immobiliare, non direttamente, ma attraverso una convenzione con dei soggetti distributori, a cui chiunque, in possesso di determinati requisiti¹⁰, potrebbe accedere. In questo modo, l'Agenzia del Territorio potrebbe concedere ai privati il diritto di

¹⁰ I requisiti che gli operatori privati dovrebbero avere per poter essere annoverati tra i soggetti distributori del servizio di monitoraggio immobiliare, potrebbero essere, ad esempio: la licenza della Questura ai sensi dell'art. 115 del T.U.L.P.S., un capitale sociale minimo, la certificazione an-

timafia, la situazione patrimoniale approvata dall'organo amministrativo, il bilancio dell'ultimo esercizio, la redazione di una relazione da parte dell'organo di controllo, requisiti di onorabilità e certificato del casellario giudiziario del legale rappresentante ed eventualmente dei soci, ecc.).

essere distributori del servizio di monitoraggio immobiliare a fronte del pagamento di un corrispettivo predeterminato a titolo di licenza.

Per mezzo di tale strumento contrattuale, verrebbe garantito il medesimo ed unitario prezzo di accesso per tutti gli operatori interessati a proporre al pubblico tale servizio, verrebbe meno il rischio di cartelli fra gli operatori, verrebbero abbassate le strutturali barriere all'entrata che caratterizzano il segmento di mercato in questione, facilitando l'ingresso di nuovi operatori anche di dimensioni più piccole, ponendo, nel contempo, sullo stesso piano tutte le imprese del settore, secondo un criterio di trasparenza, equità e parità di condizioni. Ed oltre a questi benefici che porterebbero introiti all'Agenzia del Territorio, non si dovrebbe far ricorso alla paventata separazione societaria nella commercializzazione del servizio di cui trattasi.

6. MANCATO RISPETTO DELLE NORME SUL RIUTILIZZO DELLE INFORMAZIONI IN MANO PUBBLICA.

L'ordinanza in esame ha messo in luce un altro aspetto di rilievo: quello della riutilizzazione delle informazioni del settore pubblico detenute per legge dalle pubbliche amministrazioni o da enti pubblici¹¹. I soggetti pubblici, infatti, raccolgono, producono e diffondono una enorme mole di documenti ed informazioni in adempimento dei loro compiti istituzionali; qualunque utilizzo di tali dati per motivi o finalità diverse dalle funzioni istituzionali costituisce un riutilizzo. Non vi è distinzione fra uso per scopi commerciali o meno, essendo sufficiente che vi sia un utilizzo dei dati per una finalità diversa dai compiti del servizio pubblico per il quale sono stati prodotti.

È forse superfluo ricordare che le informazioni del settore pubblico sono una importante materia prima per realizzare prodotti ed i servizi innovativi ad alto valore aggiunto propri del terziario avanzato, tutti imperniati sui contenuti digitali. Affinché il riutilizzo dei documenti del settore pubblico avvenga in condizioni eque, adeguate e non discriminatorie, il legislatore comunitario ha emanato la direttiva 2003/98/CE del 17 novembre 2003 contenente delle norme minime per fissare i principi relativi al riutilizzo delle informazioni di proprietà pubblica. La richiamata direttiva è stata recepita dal legislatore italiano con il d. lgs. 24 gennaio 2006 n. 36. La *ratio* di tale normativa è quella di tentare di offrire una disciplina che possa mediare il contrasto delle due opposte esigenze: da una parte, vi è quella di far circolare in modo più ampio possibile l'informazione per scopi sociali e per contribuire alla spontanea crescita economica e culturale della collettività; dall'altra, vi è quella di sfruttare il potenziale economico e commerciale dell'informazione, secondo un'esclusiva propria del modello proprietario che limita notevolmente la sua diffusione, consentita solamente a coloro che acquistano il titolo giuridico per il suo utilizzo.

¹¹ In dottrina, sul tema del riutilizzo delle informazioni detenute dalle pubbliche amministrazioni, cfr. C.M. CASCIONE, *Il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico*, in questa Rivista, 2005, 1. Per i profili fiscali, D. SETTEMBRE-L. LOSCIALPO,

Riutilizzo dei dati catastali e ipotecari, in *Fisco*, 2005, 4234. Nella dottrina europea, si segnala l'opera francese di J.M. BRUGUIÉRE, *Les données publique et le droit*, Paris, 2002.

Secondo la normativa comunitaria richiamata (art. 6), quando viene chiesto il pagamento di un corrispettivo in denaro per il riutilizzo delle informazioni in mano pubblica, il totale delle entrate non dovrebbe superare i costi complessivi di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione dei documenti, maggiorati di un congruo utile sugli investimenti, tenendo in debito conto i fabbisogni di autofinanziamento dell'ente pubblico interessato, ove opportuno. Il recupero dei costi, maggiorati di un proporzionato utile sugli investimenti, coerentemente con i principi contabili applicabili e il pertinente metodo di calcolo dei costi dell'ente pubblico interessato, dovrebbe costituire il limite massimo delle tariffe, che non dovrebbe essere eccessivo.

Il legislatore italiano, a differenza di quello europeo, nel recepire la suindicata direttiva, nell'ipotesi di riutilizzo per fini commerciali delle informazioni nella disponibilità della pubblica amministrazione, non sembra essersi chiaramente pronunciato sulla necessità di non applicare tariffe eccessivamente onerose o non giustificate, limitandosi ad affermare che l'importo delle tariffe è individuato sulla base dei costi effettivamente sostenuti dalle amministrazioni ed aggiornato ogni due anni comprende i costi di raccolta, di produzione, di riproduzione e diffusione maggiorati di un utile da determinare in base alle spese sostenute dalle amministrazioni nel triennio precedente (art. 7, comma 2). Oltretutto, in questo ambito, la recente legge finanziaria per il 2007, cioè la legge 296/2006, che all'art. 1, comma 386, ha sostituito i commi 370, 371 e 372 dell'art. 1 della legge 311/2004, nello stabilire la riutilizzabilità dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali, ha agevolato ancora di più l'Agenzia del Territorio a scapito degli operatori privati, che hanno l'obbligo di corrispondere i tributi previsti maggiorati nella misura del 20%¹².

Ora, nel caso in esame, l'Agenzia del Territorio non sembra che abbia fornito qualche elemento utile per giustificare l'avvenuto aumento tariffario, che appare così privo di qualsiasi collegamento con i costi effettivi sostenuti per la gestione ed il rilascio dei dati al pubblico. E basandosi su questo aspetto, si è maturato il convincimento del collegio giudicante sulla violazione della normativa comunitaria in tema di riutilizzo delle informazioni.

Ciò porta a ritenere, conclusivamente, che nell'ipotesi in cui gli enti pubblici svolgano una attività di impresa o di natura commerciale — basata sulla valorizzazione delle informazioni pubbliche in loro possesso —

¹² La legge 296/2006, all'art. 1, comma 386, sul riutilizzo commerciale dei dati e delle informazioni catastali e ipotecarie, testualmente recita: « i documenti, i dati e le informazioni catastali ed ipotecarie sono riutilizzabili commercialmente, nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali; per l'acquisizione originaria dei documenti, dati ed informazioni catastali, i riutilizzatori commerciali autorizzati devono corrispondere un importo fisso annuale determinato con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze; per l'acquisizione originaria di do-

cumenti, dati ed informazioni ipotecarie, i riutilizzatori commerciali autorizzati devono corrispondere i tributi previsti maggiorati nella misura del 20 per cento. L'importo fisso annuale e la percentuale di aumento possono comunque essere rideterminati annualmente con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze anche tenendo conto dei costi complessivi di raccolta, produzione e diffusione di dati e documenti sostenuti dall'Agenzia del Territorio, maggiorati di un adeguato rendimento degli investimenti e dell'andamento delle relative riscossioni ».

che esula dai loro compiti e dalle loro funzioni istituzionali, deve essere garantita la parità di trattamento con gli altri operatori privati, attraverso l'adozione di condizioni tariffarie eque, ragionevoli e non discriminatorie.

PIEREMILIO SAMMARCO