

N. 2666/2005 Reg. Generale



**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

# **CORTE D'APPELLO DI MILANO**

## **PRIMA SEZIONE CIVILE**

composta dai Signori:

- |                         |                        |
|-------------------------|------------------------|
| - Dr Giuseppe Tarantola | - Presidente           |
| - Dr Giuseppe Patrone   | - Consigliere          |
| - Dr Rosella Boiti      | - Consigliere relatore |

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

nella causa civile promossa in unico grado con atto di citazione notificato il 16.5.2005 a ministero dell'Ufficiale giudiziario addetto all'Ufficio unico notificazioni presso la Corte d'Appello di Milano e posta in deliberazione il 4.4.2012, sulle conclusioni precisate dalle parti all'udienza del 24.1.2012.

### **TRA**

**AGROSERVIZI S.R.L.**, C.F. 05078290151, **CONSIT ITALIA S.P.A.**, C.F. 022827220966, **ITALSERVICE SIPCA S.R.L.**, C.F. 08225820151, **ITALSERVICE CGC S.R.L.**, C.F. 00789550126, **ITS NOVUM S.R.L.**, C.F. 00735340143, **STUDIO GATTI S.R.L.**, C.F. 02277700965, elettivamente domiciliate in Milano, corso Italia n. 7, presso e nello studio dell'avv. UMBERTO FANTIGROSSI, che le

rappresenta e difende in forza di procura speciale in calce ai ricorsi d'urgenza

**APPELLANTI**

**E**

**AGENZIA DEL TERRITORIO**, domiciliata in via Freguglia n. 1, Milano, presso l'Avvocatura Distrettuale dello Stato, via Freguglia n. 1, che la rappresenta e difende *ex lege*

**APPELLATA**

**OGGETTO:** Risarcimento danni per violazione della normativa *antitrust*, ex art. 33 della legge n. 287/1990 - 014002.

Le conclusioni delle parti sono quelle di cui ai fogli allegati sub A e B.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Con atto di citazione notificato il 16.6.2005 le società Agroservizi s.r.l., Consit Italia S.p.A., Italservice Sipca s.r.l., Italservice CGC s.r.l., ITS Novum s.r.l. e Studio Gatti s.r.l. hanno convenuto in giudizio davanti a questa Corte d'Appello l'Agenzia del Territorio, esponendo che:

- da tempo operano nel settore delle informazioni economiche e finanziarie, fornendo alla clientela, formata in prevalenza da studi professionali e da banche, rapporti informativi sulla consistenza patrimoniale di persone fisiche e giuridiche, realizzati anche attraverso la consultazione di vari archivi e registri pubblici (in particolare le Conservatorie dei Registri Immobiliari e il Catasto Terreni e Fabbricati) ad accesso libero, consentito a qualsiasi richiedente (art. 2673 c.c.) senza necessità del consenso delle persone cui si riferiscono le informazioni, al cui rilascio i richiedenti corrispondono le tariffe previste dalla normativa vigente;

- tali prodotti e servizi informativi sono collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, atteso che non consistono nella semplice distribuzione dei dati “tal quali”, ma costituiscono il risultato di un’autonoma attività intellettuale e imprenditoriale, richiedendo capitali e una particolare competenza nella ricerca, manuale o meccanizzata, del dato, nella sua interpretazione e nella produzione di informazioni che, derivanti dal confronto di vari archivi anche non collegati né integrati, acquistano un carattere originale e autonomo;
- non può pertanto ritenersi che vi sia una sovrapposizione tra il servizio pubblico, reso dall’Agenzia del Territorio con la messa a disposizione dei dati “grezzi”, e i servizi forniti da esse società, che vengono appunto definiti “*a valore aggiunto*”;
- all’atto del rilascio da parte degli Uffici delle informazioni richieste esse società corrispondono le tariffe previste dalla normativa vigente;
- con l’approvazione della cosiddetta *legge finanziaria 2005* (L. n. 311 del 2004, art. 1, commi da 367 a 372) tale situazione è stata sottoposta a una nuova disciplina, connotata:
  - dal divieto generalizzato di “riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecari” acquisiti, “anche per via telematica in via diretta o mediata, dagli archivi catastali o da pubblici registri immobiliari, tenuti dagli uffici dell’agenzia del territorio” (comma 367);
  - dalla definizione di “riutilizzazione commerciale”, che si verifica “quando i predetti documenti, dati e informazioni sono ceduti o comunque forniti a terzi, anche in copia o parzialmente o previa elaborazione nella forma o nel contenuto, dai soggetti che li hanno acquisiti, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli uffici dell’agenzia del territorio” (comma 368);
  - da una deroga al divieto generale di riutilizzazione, allorché “i predetti documenti, dati e informazioni sono forniti al solo soggetto per conto del quale, su preventivo e specifico incarico, risultante da atto scritto, l’acquisizione stessa, previo pagamento dei tributi dovuti, è stata effettuata”, precisandosi tuttavia che “anche in tale ipotesi, salvo prova contraria, si ha riutilizzazione commerciale quando il corrispettivo previsto, o comunque versato, per la fornitura, risulta inferiore all’ammontare dei

tributi dovuti agli uffici dell'agenzia del territorio per l'acquisizione, anche telematica, dei predetti documenti, dati o informazioni" (comma 369);

- dall'estensione dell'ambito della tariffazione, essendo stato stabilito che "per ciascun atto di riutilizzazione commerciale sono comunque dovuti i tributi speciali catastali e le tasse ipotecarie, nella misura prevista per l'acquisizione, anche telematica, dei documenti, dei dati o delle informazioni catastali o ipotecari direttamente dagli uffici dell'agenzia del territorio" (comma 370);

- dalla facoltà per l'Agenzia del Territorio di identificare unilateralmente i soggetti abilitati a rimanere sul mercato dei servizi informativi in esame, essendo stato previsto che *"le attività di riutilizzazione commerciale sono consentite esclusivamente se regolamentate da specifiche convenzioni stipulate con l'agenzia del territorio, che disciplinino, a fronte del preventivo pagamento dei tributi dovuti anche ai sensi del comma 373, modalità e termini della raccolta, della conservazione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito"* (comma 371);

- da un sistema sanzionatorio, per il quale *"chi pone in essere atti di riutilizzazione commerciale, non consentiti, è soggetto altresì a una sanzione amministrativa tributaria di ammontare compreso fra il triplo e il quintuplo dei tributi speciali e delle tasse dovuti ai sensi del comma 373"* (comma 372);

- tale nuova disciplina, attuata con tre successive circolari dell'Agenzia del Territorio, avrebbe alterato il regime di "libera concorrenza" che contraddistingueva il settore, palesando una "azione di monopolizzazione del settore" stesso, espressiva di una strategia dell'agenzia, avallata dal legislatore della finanziaria 2005, intesa a "mettere fuori mercato le imprese private e offrire direttamente i servizi in questione", in conflitto con le regole comunitarie e nazionali della concorrenza;

- detto conflitto sarebbe stato avvertito anche dal parlamento, atteso che la camera dei deputati, nella seduta del 28.12.2004, aveva approvato un ordine del giorno con il quale, ritenendo legittima la prosecuzione delle attività in atto fino alla stipulazione delle convenzioni, impegnava il governo a dare direttive affinché nella predisposizione delle convenzioni si tenesse conto dei principi previsti dalla direttiva

2003/98/CE in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico; l'invito tuttavia non aveva seguito, tanto che con la circolare n. 2/2005 del 10.2.2005 il regime del divieto di riutilizzo, salvo convenzione, e la posizione di "privilegio" dell'amministrazione statale erano rafforzati a danno delle imprese del settore:

a) con la previsione del vincolo della cancellazione dei dati al termine del rapporto o in caso di revoca della convenzione (art. 2);

b) con l'impegno a garantire un "uso corretto" delle informazioni (art. 2), ciò che implicava un ampio potere di sindacato e controllo della P.A. sulle attività delle imprese;

c) con l'estensione di divieti e obblighi, anche contributivi, riferiti ai documenti, ai dati e alla informazioni "*inseriti in un contesto informativo e documentale più ampio*" (art. 3), con ciò incidendo negativamente sulla possibilità di realizzare autonomamente nuovi prodotti informativi;

- la sottoscrizione di una convenzione di tale contenuto avrebbe pregiudicato notevolmente i diritti d'impresa delle società operanti nel settore, compreso quello di disporre liberamente delle informazioni già detenute in quanto lecitamente acquisite;

- la strategia dell'Agenzia volta al raggiungimento di posizioni monopolistiche nel settore, con l'estromissione delle altre imprese e con l'offerta diretta dei servizi in questione, proseguiva e si completava con l'entrata in vigore di una nuova "*tabella delle tasse ipotecarie*" (approvata con il D.L. 7/2005, convertito nella L. 43/2005), rubricata "*modifica alle tasse ipotecarie per l'introduzione di servizi telematici a valore aggiunto*", nell'ambito della quale si annunciava che il "*rilascio dell'elenco soggetti presenti nelle formalità di un determinato giorno*" (documento indispensabile per l'aggiornamento e il monitoraggio delle informazioni già detenute dalle imprese del settore) era "*disponibile fino all'attivazione dei servizi di cui al punto 4*" (ovvero la ricerca continuativa per via telematica);

- del resto tale strategia era già stata annunciata nel contesto della convenzione triennale (2004-2006) stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia del Territorio, ove si osservava che "*al fine di sviluppare le fonti di ricavo dell'agenzia e di creare concrete opportunità di valorizzazione delle professionalità*

*esistenti, sarà perseguito l'obiettivo del potenziamento delle capacità commerciali e dell'ampliamento della gamma dei servizi offerti sul mercato", prevedendo altresì, ma con assunto rimasto senza seguito, che "ogni iniziativa in merito sarà sviluppata in modo che non vengano a determinarsi situazioni di potenziale conflitto con le categorie professionali";*

- esse società erano quindi ricorse all'autorità giudiziaria in via d'urgenza, lamentando la natura anticoncorrenziale del divieto di commercializzazione dei dati acquisiti dai pubblici registri, salva la convenzione con l'agenzia del territorio e il reiterato pagamento delle tasse di consultazione, per ogni successivo atto di reimpiego;

- questa Corte d'Appello (con ordinanza 2.5.2005 confermata in sede di reclamo) aveva ordinato all'agenzia del territorio *"di astenersi da qualsiasi iniziativa, dichiarazione o comportamento che, anche regolamentando in modo nuovo le attività di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali e ipotecarie, acquisiti dagli archivi o da pubblici registri immobiliari tenuti dagli uffici dell'agenzia del territorio, possa risultare incompatibile con la prosecuzione dell'attività delle attrici secondo le modalità in atto al 31.12.2004, alle medesime condizioni vigenti a quella data..."*;

Ciò posto, le attrici hanno osservato che:

- il carattere pubblico dei registri immobiliari (art. 2673 c.c.) rende pienamente lecita l'attività delle imprese private d'informazioni, svolta "a valle" della acquisizione del dato, per produrre una informazione diversa e più completa;

- la posizione dell'Agenzia, per l'esclusiva sulla disponibilità delle fonti dei dati, si delinea come dominante ed eventuali limitazioni all'accesso ai dati comporterebbero un ostacolo allo svolgimento di attività concorrenziale, con abuso di posizione dominante;

- l'attribuzione di una riserva esclusiva e di un monopolio all'agenzia pubblica, con la previsione di una convenzione, per di più non disciplinata in alcun modo quanto a criteri e modalità di rilascio, e la sua estensione anche alle informazioni già presenti nelle banche-dati delle imprese private sarebbero incompatibili e contrastanti con le

norme proconcorrenziali, comunitarie (artt. 4/1, 10/2, 31/1, 81, 82 e 86 del trattato CE, secondo la precedente numerazione; art. 1 reg. 17/62 del consiglio, sostituito dal reg. 1/2003; direttiva 2003/98/CE in materia di riutilizzo delle informazioni del settore pubblico) e nazionali (artt. 2, 3, 8 L. 287/90).

Le società attrici hanno quindi chiesto alla Corte, previo accertamento dell'illecito concorrenziale di abuso di posizione dominante da parte dell'Agenzia del Territorio e del loro diritto a continuare ad esercitare, in regime di libero mercato e di libera concorrenza, l'attività di accesso e di consultazione dei pubblici registri per produrre e cedere a terzi servizi informativi "a valore aggiunto", di condannare l'Agenzia convenuta al risarcimento di ogni danno patito e *patiendo* in relazione alla censurata condotta, previa occorrendo idonea C.T.U., nonché di "*inibire, anche a titolo di risarcimento del danno in forma specifica, qualsiasi riserva o monopolio in ordine a tale attività d'impresa e imponendo alla convenuta di astenersi da qualsiasi iniziativa, dichiarazione o comportamento che, anche regolamentando in modo nuovo le attività di riutilizzazione commerciale di cui si controverte, possa risultare incompatibile con la prosecuzione dell'attività delle società attrici secondo le modalità in atto alla data del 31.12.2004. Previo, in subordine, rinvio alla corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzione dell'art. 1 commi 367-374 della L. 311/2004 per contrasto con gli artt. 3, 41, 42, 43, 97 e 117 cost.*".

L'Agenzia del Territorio si è costituita in giudizio, anzitutto eccependo la carenza di giurisdizione (in favore delle Commissioni Tributarie) e l'incompetenza per territorio di questa Corte (in favore di quella di Roma, sede dell'Agenzia); nel merito, contestando la fondatezza delle domande avversarie per carenza dei presupposti e chiedendone il rigetto, previo, in subordine, rinvio pregiudiziale *ex art. 234* (ora 267) del trattato, alla corte di giustizia CE sui quesiti trascritti in epigrafe, concernenti la natura dell'attività svolta dall'agenzia (imprenditoriale o non) e la sua attitudine anticoncorrenziale (o non).

Assegnata in decisione sulle conclusioni precisate dalle parti all'udienza del 26.9.2006, la causa è stata rimessa in istruttoria con ordinanza del 5.12.2006/3.1.2007, con la quale la Corte ha disposto una consulenza tecnica

d'ufficio volta ad accertare le conseguenze dannose eventualmente patite da ciascuna delle società attrici nel periodo dall'1.1.2005 al 2.5.2005 per effetto delle condotte poste in essere dall'Agenzia per il Territorio a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, commi 367-374 della L. n. 311 del 2004.

All'udienza del 24.1.2012 le parti hanno precisato le conclusioni, come trascritte in epigrafe, e decorsi i termini stabiliti ai sensi dell'art. 352 c.p.c. la causa è stata decisa nella Camera di Consiglio del 4.4.2012.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. L'Agenzia del Territorio ha innanzitutto eccepito la carenza di giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria, deducendo che la giurisdizione appartiene "per materia" alla Commissione Tributaria Provinciale di Milano, ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. n. 546/1992, come sostituito dall'art. 12, secondo comma, della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002), in quanto la controversia ha ad oggetto l'accertamento negativo dell'obbligazione tributaria di pagamento della tassa di riutilizzo dei dati catastali e ipotecari introdotta dal comma 370 della legge n. 311/2004.

L'eccezione non è fondata e va pertanto disattesa, come questa Corte ha già fatto, in casi analoghi, con diversi provvedimenti (cfr., in particolare, la sentenza non definitiva n. 222 del 20.11.2007/1.2.2008).

Sulla questione è ora autorevolmente intervenuta la Corte di Cassazione, che nella sentenza, pronunciata a Sezioni Unite, n. 30175 del 6.12.2011, ha osservato:

*“Va anzitutto ricordato come, in tema di tutela della libertà di concorrenza ai sensi della citata legge n. 287 del 1990, la violazione di interessi riconosciuti rilevanti dall'ordinamento giuridico integra, almeno potenzialmente, un danno ingiusto ex art. 2043 c.c. (si vedano, al riguardo, Sez. un. 4 febbraio 2005, n. 2207, e Cass. 21 gennaio 2010, n. 993). L'art. 33 di detta legge non introduce una nuova e specifica azione risarcitoria, della quale infatti non sono in quella sede definiti in alcun modo gli estremi, ma più semplicemente individua il giudice fornito di giurisdizione e disciplina la competenza a provvedere in ordine ad azioni di nullità e di risarcimento del danno soggette alle regole generali loro proprie.*



*Ora, con specifico riferimento all'azione risarcitoria per danno aquiliano, è superfluo ricordare che essa presuppone la commissione di un fatto illecito produttivo di conseguenze pregiudizievoli per l'attore, ed è principio ormai acquisito che l'illiceità può dipendere tanto dalla violazione di veri e propri diritti soggettivi quanto di interessi legittimi, purché si tratti di posizioni riconosciute meritevoli di tutela dal legislatore.*

*Appare perciò difficilmente contestabile che la competenza delle corti d'appello a giudicare sulle azioni risarcitorie indicate dal richiamato art. 33 non è limitata - come sembra invece postulare la difesa dell'Agenzia ricorrente - alle azioni in cui si discuta di un danno conseguente alla nullità di un'intesa vietata dalla disciplina della concorrenza, ma abbraccia ogni azione volta al risarcimento di danni aquiliani che siano derivati da comportamenti contrari a quanto quella disciplina prescrive, ivi compresi dunque i danni eventualmente dipendenti da un abuso di posizione dominante posto in essere in violazione dell'art. 3 della medesima legge. Risulterebbe altrimenti inspiegabile l'ampiezza del riferimento alle "violazioni delle disposizioni di cui ai titoli dal I al IV" che figura nel medesimo secondo comma del citato art. 33; anche perché, se è vero che tale riferimento, dal punto di vista strettamente lessicale, parrebbe circoscritto alla sola competenza della corte d'appello in tema di ricorsi diretti ad ottenere provvedimenti d'urgenza, un'ovvia esigenza d'interpretazione sistematica impone di ampliarne la portata alle azioni di risarcimento (che siano o meno precedute dalla richiesta di un provvedimento d'urgenza), non potendosi logicamente giustificare una diversa attribuzione di competenza nei due casi."*

**2.** L'Agenzia del Territorio ha in subordine eccepito l'incompetenza per territorio di questa Corte d'Appello, deducendo che:

- in applicazione del principio di collegamento del foro generale delle persone giuridiche di cui all'art. 19 c.p.c., competente deve ritenersi la Corte d'Appello di Roma, dove essa Agenzia ha notoriamente la sede;
- mancando una qualsiasi obbligazione tra le parti non può essere applicato il criterio facoltativo di collegamento di cui all'art. 20 c.p.c.;

- il Giudice della cautela ha erroneamente preteso di ravvisare un criterio di collegamento con il foro milanese invocando il “*forum commissi delicti*” nel luogo in cui sarebbero stati prodotti gli effetti dell'attività asseritamente anticoncorrenziale, nonché, nella fase di reclamo, con “riguardo al luogo di svolgimento dell'attività delle società ricorrenti, ove gestiscono i servizi offerti alla clientela”;
- non sussiste infatti alcuna prova di uno svolgimento dell'attività delle società attrici limitato all'ambito della Corte d'Appello di Milano e il comportamento lesivo della concorrenza attribuito ad essa Agenzia, consistito nell'emissione di circolari valevoli per l'intero territorio nazionale, era stato posto in essere presso la sede di Roma.

L'eccezione non è fondata.

*“Premesso che la fenomenologia antitrust nazionale è di esclusiva competenza della Corte di Appello così come radicata secondo i criteri fissati dagli artt. 18,19,20 c.p.c.”*, questa Corte ha rilevato, nell'ordinanza cautelare emessa il 2.5.2005, che *“il forum commissi delicti ben può essere individuato nel luogo in cui si sono prodotti gli effetti dell'attività anticoncorrenziale vietata. La difesa delle società ricorrenti ha in proposito dedotto, nell'illustrazione orale, che ciascuna di esse ha sede in Lombardia ed in particolare in luoghi che rientrano nell'ambito territoriale del distretto di questa Corte. In effetti, la Consit ha sede a Milano; l'Agroservizi ha sede in Milano; lo Studio Gatti ha sede in Milano; la Italservice Sipca ha sede in Lodi; la Italservice CCG ha sede in Varese; la ITS Novum ha sede in Como. Tali ubicazioni costituiscono un idoneo criterio di collegamento con la competenza di questa Corte. La competenza risulta fissata dal fatto che nel distretto di questa Corte si trova la sede dell'impresa che ha subito l'impovertimento patrimoniale per essere stata alterata in peius la sua libera attività economica. Questo criterio deve essere meglio precisato con l'osservazione che, in materia di concorrenza, il luogo di commissione dell'illecito (rilevante ai fini della corretta individuazione del giudice competente per territorio alla stregua dei criteri alternativi indicati dagli art. 19 e 20 c.p.c.) può effettivamente coincidere con quello in cui l'attore che si affermi danneggiato ha anche la sua sede, poiché in concreto il luogo della sede può presumersi coincidente con il luogo in cui le società si rivolgono al mercato dei servizi*

*informativi offerti ai clienti. In questo tipo di giudizio, che riguarda la materia della concorrenza, è rilevante verificare dove l'azione anticoncorrenziale ha prodotto l'alterazione del gioco della concorrenza e dove si è verificato l'evento dannoso. Nel caso in esame, le società ricorrenti hanno dedotto che i servizi informativi da loro resi sono rivolti a professionisti (persone giuridiche o fisiche) che operano in Lombardia ed in particolare nei luoghi in cui ciascuna di esse ha la sede legale, rientrando nel distretto di questa Corte. È per questi effetti che può essere affermata la competenza della corte d'appello di Milano, perché il territorio compreso nel distretto di questa Corte coincide con il luogo in cui si colloca quella porzione del mercato dei servizi informativi a cui si rivolgono le imprese gestite dalle società ricorrenti e la rispettiva clientela, ed è il luogo, in cui può essere posta in essere l'attività anticoncorrenziale vietata o comunque si possono materialmente verificare gli effetti che si assumono lesivi e distorsivi della concorrenza. È in questo distretto che i divieti o le limitazioni della riutilizzazione commerciale dei dati già acquisiti dalle ricorrenti sono destinati ad avere efficacia, poiché la clientela a cui le società ricorrenti usualmente rivolgono tali servizi è prevedibilmente formata da soggetti che operano ed agiscono nella parte del mercato situata nel medesimo territorio. Il mercato geografico rilevante e di riferimento è questo mercato locale, i cui soggetti, conosciute le nuove restrizioni e i costi aggiuntivi, potrebbero essere indotti a diminuire o cessare i propri rapporti con le imprese intermediarie, per chiedere gli stessi servizi informativi direttamente all'Agenzia del Territorio.”*

L'individuazione nell'ambito del distretto di Milano del *forum commisi delicti* appare pienamente condivisibile, dato che, come questa Corte ha osservato in sede di reclamo di detta ordinanza, qui si determinano “*gli effetti della prospettata attività concorrenziale vietata, comportanti, in ipotesi, la cessazione dell'attività d'impresa e dell'offerta del servizio coinvolgente la riutilizzazione dei dati acquisiti*” e l'Agenzia del Territorio non ha offerto nessun elemento idoneo ad escludere “*l'operatività delle disposizioni in tema di determinazione del foro alternativo alle controversie di cui all'art. 33 L. n. 287/1990*” o “*la manifestazione e la persistenza nell'ambito indicato*”

*degli effetti pregiudizievoli derivanti dalla condotta denunciata”* (vd. l’ordinanza pronunciata in sede di reclamo in data 5.7.2005).

Costituendosi nel giudizio merito l’Agenzia del Territorio ha ribadito che la Consit Italia S.p.A. soleva fornire i dati in suo possesso ad altre società che operavano in sedi territoriali diverse da quelle della Regione Lombardia e attingeva dati presso Conservatorie site in diverse regioni, nell’ambito di un vero e proprio “circuito” informativo privato esteso a tutto il territorio nazionale.

Come già osservato in sede di reclamo, tale circostanza non può *“elidere la rilevanza degli elementi di collegamento illustrati nell’ordinanza e sopra riferiti, giacché lo svolgimento di attività di consultazione anche al di fuori della Lombardia, non esclude certo l’esercizio dell’attività imprenditoriale in Milano e nella Lombardia e, quivi, la dipendente manifestazione degli effetti pregiudizievoli lamentati”*.

**3.** Per quanto riguarda il merito ritiene la Corte che nella fattispecie sussistano i presupposti (attività d’impresa, mercato rilevante, posizione dominante, suo abuso in funzione anticoncorrenziale e danno conseguente) necessari per l’accoglimento delle domande di accertamento e condanna risarcitoria formulate dalle società attrici.

**3.1** Quanto alle società attrici si osserva che, come già condivisibilmente ritenuto da questa Corte in controversie analoghe, **la loro attività d’impresa nel settore delle informazioni immobiliari finanziarie** (elaborate anche sulla base delle cosiddette informazioni ipo-catastali), è giustificata dal principio della pubblicità delle fonti e del libero accesso alle medesime, principio che dà vita a un diritto incondizionato, almeno nel rispetto degli orari e delle modalità previste dalla legge (cfr. l’art. 2673 c.c.), in forza del quale la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che non possa essere impedito a un’impresa (interessata a fornire alla propria clientela un servizio di banca dati) di ottenere la stampa meccanizzata delle rilevazioni giornaliere e che sia illegittimo consentire la sola consultazione della documentazione cartacea, se il fatto sia volto a ostacolare la costituzione di banche-dati parallele, il loro utilizzo “a cascata” e la loro commercializzazione (cfr. sentenza Tar Lombardia Milano, n. 2935/1998, poi confermata dal Consiglio di Stato con decisione n. 3110/2007).

Né tale attività sembra trovare un limite nella gestione dei registri immobiliari che la legge riserva allo Stato o ai suoi organi o a soggetti di diritto pubblico.

Costoro infatti, per evidenti ragioni di tutela della fede pubblica, certezza e pubblicità legale, mantengono il monopolio della ricezione e conservazione delle note di trascrizione e iscrizione di determinati atti giuridici, ma, a margine di tali attività, se ne collocano altre, sviluppatasi per la libera disponibilità dei dati e per il diritto d'accesso ai pubblici registri, incentrate sullo svolgimento di ricerche e visure, funzionali all'estrazione dei dati necessari alla realizzazione dei servizi informativi richiesti da soggetti (banche, notai, commercialisti ecc) interessati a vigilare sulla situazione finanziaria di certa clientela. E tali attività, per lo più demandate a operatori professionali (cosiddetti "visuristi" e agenzie specializzate) per evidenti ragioni di rapidità, precisione e convenienza, risultano non soltanto lecite, per le ragioni dette, ma anche vantaggiose per la pubblica amministrazione e il buon andamento degli uffici (cfr. Consiglio di Stato, n. 823/1994), non precludendo l'accesso diretto dei privati (liberi di avvalersi o meno dei ricordati servizi professionali), non importando diminuzione del gettito fiscale (posto che anche tali richiedenti professionali versano all'origine i diritti che verserebbero i privati) e consentendo piuttosto la consultazione dei registri con minori oneri e minor disturbo per il personale addetto.

**3.2** Quanto all'Agenzia del Territorio questa Corte ha già affermato che non sembra fondatamente contestabile che la stessa, oltre ai compiti di natura pubblicistica inerenti alla formazione e alla tenuta dei pubblici archivi e registri immobiliari, abbia inteso svolgere anche una specifica attività d'impresa, rilevante sotto il profilo concorrenziale.

Anche sul punto è ora intervenuta la pronuncia delle Sezioni Unite, che, nella citata sentenza n. 30175 del 6.12.2011, in merito alla questione "se l'attività svolta dall'Agenzia del territorio in conformità al proprio statuto abbia, per alcuni profili e nell'accezione con cui questo termine è adoperato nella disciplina della concorrenza, **carattere imprenditoriale**", ha osservato che:

*“occorre anzitutto sottolineare che... la nozione d'impresa, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza, abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento (si veda in tal senso tra le altre, la sentenza della Corte di giustizia CE 3 marzo 2011, AG2R Prévoyance, nella causa C-437/09). Si tratta, cioè, di una nozione per certi aspetti più economica che giuridica, o almeno non giuridico-formale, nel senso che la sua essenziale connotazione risiede nell'esercizio organizzato e durevole di un'attività economica sul mercato, a prescindere dal modo in cui i singoli ordinamenti nazionali definiscono l'ente o la persona fisica alla quale la suddetta attività economica fa capo.*

*Non risulta perciò rilevante, ai fini che qui interessano, la qualifica di ente pubblico attribuito dall'ordinamento italiano all'Agenzia del territorio, il cui assoggettamento alla disciplina antimonopolistica (anche solo quella interna, stante il disposto dell'art. 1, comma 4, della più volte citata legge n. 287 del 1990) dipende unicamente dal tipo di attività che essa svolge e dal modo in cui siffatta attività si esplica sul mercato. Quel che conta, cioè, è che si tratti di un'attività economica consistente nell'offerta di beni o servizi sul mercato da cui esuli l'esercizio di un potere d'imperio.*

*Ciò posto, appare subito chiaro come l'indubbio carattere pubblico di una serie di funzioni esplicate dall'Agenzia del territorio, ed in specie di quelle attinenti alla tenuta ed alla pubblicità dei dati ipotecari e catastali, non è risolutivo per dare risposta negativa al quesito posto. E questo non tanto perché la stessa tenuta dei registri ora richiamati non necessariamente implica l'esercizio di una potestà d'imperio, quanto soprattutto in considerazione dell'ulteriore attività di carattere economico che lo statuto abilita l'ente a svolgere, che è destinata a ricadere nell'applicazione della normativa antimonopolistica a prescindere dal fatto che il medesimo soggetto contemporaneamente eserciti anche funzioni pubbliche non connotate da carattere imprenditoriale. Ciò di cui si discute non è l'attività istituzionale di tenuta e pubblicità dei dati sopra richiamati, bensì il "riutilizzo" degli stessi, espressamente definito dall'art 2, n. 4, della citata direttiva europea 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 servizi pubblico per i quali i documenti sono stati prodotti”.*

In merito alla questione “se l'attività appena indicata possa rientrare nel novero di quei **“servizi di interesse economico generale”** che, per disposizione tanto dell'art. 8, secondo comma, della citata legge n. 287 del 1990 quanto dell'art. 86, comma 2, del Trattato CE (ora art. 106 del Trattato sul funzionamento della UE), si sottraggono all'applicazione delle norme sulla concorrenza” la Corte di Cassazione ha poi osservato che:

*“La ragione di tale esenzione, com'è noto, risiede essenzialmente nel fatto che quei servizi, benché esercitati da imprese e finalizzati a scopi lucrativi, sono altresì funzionali ad obiettivi extraeconomici di più ampia portata - e dunque appunto o d'interesse generale - essendo volti a soddisfare esigenze di carattere sociale, ambientale, culturale e simili, facenti capo ad una indeterminata platea di soggetti. Ma la deroga ha una funzione di bilanciamento tra il richiamato interesse economico generale e le esigenze cui è ispirata la normativa sulla concorrenza, sicché essa opera solo entro i limiti in cui il sacrificio richiesto su un versante non risulti sproporzionato rispetto al vantaggio perseguito sull'altro.*

*Pertanto, come in passato già affermato da questa corte, la circostanza che l'impresa eserciti la gestione di servizi d'interesse generale non è di per sé sufficiente ai fini dell'esenzione dall'osservanza delle norme in materia di concorrenza, ed in particolare del divieto di abuso di posizione dominante, occorrendo altresì che il comportamento denunciato si ponga come strettamente connesso all'adempimento degli specifici compiti affidati all'impresa (si vedano Cass. 13 febbraio 2009, n. 3638; Cass. 10 gennaio 2008, n. 355; e Cass. 16 maggio 2007, n. 11312). E si è aggiunto che grava sull'impresa l'onere di allegare gli elementi in forza dei quali possa ritenersi dimostrata la suindicata connessione con la specifica missione istituzionale (Cass. n. 3638/09, cit.).*

*L'agenzia ricorrente sostiene di trovarsi, appunto, nella condizione di chi esercita per disposizione di legge un siffatto servizio d'interesse generale, e sottolinea le caratteristiche uniformi e diffuse su tutto il territorio nazionale delle prestazioni da essa rese. Ma tali rilievi non sembrano pertinenti, perché appaiono riferibili essenzialmente alla funzione primaria che l'Agenzia del territorio svolge nella formazione, conservazione e gestione dei pubblici registri ipotecari e catastali, laddove l'abuso di posizione dominante ad essa imputato riguarda invece le ulteriori e diverse attività afferenti al trattamento commerciale dei dati ricavati dalla consultazione di detti registri. Ciò che non risulta dimostrato è il necessario nesso funzionale, nel rispetto del criterio di proporzionalità del sacrificio delle esigenze concorrenziali, tra il servizio di formazione, conservazione e gestione dei registri pubblici, da un lato, e dall'altro le limitazioni che l'Agenzia del territorio è abilitata a porre nella successiva utilizzazione economica dei dati da parte di altri soggetti: limitazioni nascenti dal generale divieto di riutilizzazione dei dati stessi, dalla possibilità per i privati di sormontare tale divieto solo previa stipulazione di apposite convenzioni alle condizioni stabilite dall'Agenzia del territorio e dietro pagamento di tributi e tasse per ciascun atto di riutilizzazione, e dall'obbligo di eliminazione di ogni archivio privato una volta scaduta la relativa convenzione. Il che non consente di ritenere operante, in relazione a tali interventi sul mercato dell'utilizzazione economica delle informazioni commerciali, la deroga di cui al citato art. 8, comma 2.”*

**3.3 Il mercato rilevante** non può che essere individuato con riferimento alla fornitura dei servizi informativi immobiliari, mercato distinto da quello in cui vengono generati i dati ‘grezzi’, ma dipendente da questo, stante la non sostituibilità di tali dati, con altri di diverse fonti.

**3.4** Come già ritenuto da questa Corte, all’Agenzia del Territorio va sicuramente riconosciuta una **posizione dominante**, a motivo del monopolio legale attribuitole dalla legge nella tenuta dei pubblici registri immobiliari, fonte, come s’è visto, del dato necessario all’elaborazione e quindi alla resa dei servizi informativi in questione.



Tale posizione dominante, connessa alla qualifica di legittima depositaria della universalità dei dati relativi al sistema immobiliare, si esprime anche nella possibilità di offrire direttamente agli utenti servizi informativi analoghi a quelli prestati dalle agenzie private nello svolgimento delle loro funzioni intermedie tra il cliente privato e il pubblico ufficio, depositario delle registrazioni immobiliari.

E pare evidente che l'estensione di tale supremazia anche al mercato parallelo (o "a valle") delle riutilizzazioni commerciali degli stessi dati, insieme alla determinazione di rilevanti oneri patrimoniali ulteriori (che incidendo sui costi di produzione, le imprese avrebbero interesse a trasferire sulla clientela, ma che, se trasferiti, renderebbero le prestazioni di dette imprese non competitive), rappresentano elementi potenzialmente idonei ad alterare il mercato e il gioco della concorrenza, in grado cioè di produrre un effetto distorsivo con sviamento della clientela privata, che potrebbe considerare economicamente conveniente trascurare l'intermediario per attingere direttamente all'Agenzia del Territorio.

**3.5** Questa Corte ha già ritenuto che, in tale contesto di riferimento, le disposizioni della legge 311/2004 (con il divieto generalizzato di riutilizzazione dei dati acquisiti dai pubblici archivi e registri immobiliari, divieto derogabile soltanto in forza di convenzioni che limitano la possibilità di conservare i dati stessi e previo pagamento dei tributi speciali catastali e delle tasse ipotecarie per ogni atto di riutilizzo del dato pubblico, peraltro già ottenuto contro il versamento dei tributi speciali e delle imposte previste), in quanto seguite e non disapplicate per contrasto con la normativa comunitaria (come consentito al giudice nazionale e agli stessi organi dell'amministrazione, cfr Corte cost. 168/1991, 389/1989, 113/1985, 170/1984; nonché CGCE 22.6.1989, in causa C-103/88, 13.11.1990 in causa C-106/89, ecc: il che, ovviamente a tali fini, supera qualsiasi richiamo alla definitività delle circolari dell'agenzia per mancata impugnazione avanti al giudice amministrativo), sembrano porre l'agenzia del territorio (che anzi a tale disciplina ha dato attuazione) in una condizione di sfruttamento abusivo della posizione monopolistica (connessa alla tenuta dei pubblici registri) anche sul mercato (collegato) dell'informazione economica finanziaria.

Le ricordate disposizioni di legge e i provvedimenti attuativi, infatti, si sono mossi nel senso di consentire all'agenzia, per un verso, di controllare detto mercato nelle possibilità e modalità di accesso e, per altro verso, di trarre profitto da ogni atto di riutilizzazione commerciale di dati (anche già forniti e pagati), il tutto con palese distorsione del regolare regime di libera concorrenza e in palese violazione sia delle norme del trattato (artt. 82, ora 102, e 86, ora 106), sia di quelle della citata direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo delle informazioni del settore pubblico (si veda in particolare l'art. 3, che stabilisce il principio generale della attivazione degli stati membri per la riutilizzabilità di documenti in possesso di enti pubblici anche a fini commerciali; l'art. 6, che prevede, quale principio di "tariffazione", il contenimento del corrispettivo in denaro alla copertura dei costi - di raccolta, produzione, riproduzione e diffusione - maggiorati di un congruo utile sugli investimenti; l'art. 8, che sancisce il divieto, ove il riutilizzo sia subordinato a licenza, di porre condizioni limitative della concorrenza; l'art. 10, che prevede il principio di non discriminazione, in forza del quale l'accesso ai documenti riutilizzati da un ente pubblico per attività commerciali che esulano dai suoi compiti di servizio pubblico, deve avvenire alle stesse tariffe e condizioni applicate agli altri utilizzatori).

Sembra altresì significativo che la stessa Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), sia intervenuta con due segnalazioni (27.1.2006 e 5.12.2006) per evidenziare gli effetti distorsivi della concorrenza e di violazione del direttiva 2003/98/CE rappresentati dalla disposizioni della legge finanziaria 2005 e dai successivi provvedimenti attuativi, compreso il decreto di recepimento della suddetta direttiva, nonché le possibili distorsioni della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato in relazione *"alle modalità attraverso le quali l'agenzia del territorio commercializzerà il servizio di ricerca continuativa per via telematica (cd monitoraggio)"*.

Ne segue che la diretta applicabilità e sovraordinazione della ricordata normativa comunitaria consente di fondare l'accertamento della lamentata condotta di abuso di posizione dominante e giustifica la disapplicazione delle norme nazionali incompatibili, contenute nella legge 311/2004.

A proposito della questione “se sia configurabile, in relazione all'attività che l'Agenzia del territorio svolge conformemente alle disposizioni dell'ordinamento interno sopra riferite, un **abuso di posizione dominante** relativo al mercato commerciale delle informazioni ipotecarie e catastali”, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno affermato che:

*“Che la normativa nazionale non possa dar vita ad un assetto di mercato implicante un abuso di posizione dominante da parte di un soggetto (pubblico o privato che sia) è fuori discussione, ed in concreto sono state già evidenziate le ragioni che hanno motivatamente condotto il giudice di merito a ravvisare un indebito sfruttamento della posizione privilegiata di cui l'Agenzia del territorio, in virtù della sua funzione di certificazione della pubblicità legale e di tenuta dei pubblici registri ipotecari e catastali, gode sul collegato mercato dell'informazione commerciale, condizionando la riutilizzazione dei dati contenuti in detti registri ad un regime convenzionale da essa predisposto ed all'imposizione di ulteriori oneri per i riutilizzatori.*

*Non giova a questo riguardo invocare la diversità di piani sui quali si svolge la gestione dei pubblici registri e la riutilizzazione commerciale dei dati da essi ricavati, giacché si è pure già avuto modo di richiamare l'accertamento operato dalla corte d'appello in ordine all'attività d'impresa che la medesima Agenzia del territorio è attrezzata a svolgere anche sul mercato dell'informazione commerciale. Non senza peraltro aggiungere che ben possono essere qualificati come abusivi determinati comportamenti su mercati diversi dall'ambito in cui direttamente si esercita il dominio, quando essi producano comunque effetti distorsivi della concorrenza su detti mercati (in tal senso si veda, da ultimo, Corte di Giustizia 17 febbraio 2011, Teliasonera, in causa C-59/9).*

*Quanto poi alla direttiva 2003/98/CE (che avrebbe dovuto trovare attuazione sul mercato interno entro il 1 luglio 2005), va ricordato che l'art. 4 del d. Lgs. 24 gennaio 2006, n. 36, non aveva all'epoca provveduto al suo recepimento nella materia in esame, perché aveva espressamente fatte salve le disposizioni in materia di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecarie già contenute nell'articolo 1, commi da 367 a 373, della citata legge n.*

*311 del 2004 (solo successivamente - con il comma 1 dell'art 44 della legge 4 giugno 2010, n. 96 - il legislatore è nuovamente tornato in argomento, abrogando la lettera d) del citato art. 4 del d. Lgs, n. 36 del 2006 rendendo perciò applicabili le disposizioni attuative della direttiva anche ai dati ipotecari e catastali, mentre sono rimaste in vigore solo le norme tariffarie dettate dai commi 370, 371 e 372 dell'art. 1 della citata legge n. 311 del 2004). Sennonché, le suindicate disposizioni dei commi da 367 a 372 non appaiono affatto compatibili con i dettami, specifici e vincolanti, contenuti nella direttiva, come è stato già evidenziato sia dall'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato nella segnalazione inviata il 27 gennaio 2006 al Parlamento ed al Governo, sia dalla stessa Commissione europea in una comunicazione ufficiale inviata al Ministro degli Affari esteri italiano in data 19 marzo 2009, nella quale sono espone in modo assai dettagliato e circostanziato le ragioni per cui, a parere della Commissione, le previsioni contenute sul punto nel d. Lgs. n. 36 del 2006 “non costituiscono attuazione adeguata e completa della direttiva nell'ordinamento italiano”.*

*È vero che la direttiva ammette espressamente la possibilità per il singolo Stato membro di non consentire il riutilizzo dei dati conservati nei pubblici registri (si veda, in particolare, il 9° considerando), ma se tale riutilizzo, come definito dall'art. 2, n. 4, è invece consentito, allora deve esserlo con modalità e limiti non eccedenti quelli dalla stessa direttiva indicati (si veda il principio generale enunciato dall'art. 3 della stessa direttiva). Il che non è garantito affatto dalle disposizioni nazionali di cui si tratta, né quanto al modo col quale si permette il riutilizzo dei dati (non già in base a licenze standard, come previsto dall'art. 8 della direttiva, bensì a specifiche convenzioni), né quanto alla relativa tariffazione (non già legata ai criteri di economicità e trasparenza enunciati dagli artt. 6 e 7 della direttiva, bensì alla mera duplicazione dei tributi o delle tasse previste per l'acquisizione originaria del dato), né quanto all'esclusione di ogni effetto limitativo della concorrenza, espressamente prescritta nella parte terminale dell'art. 8, primo comma, della direttiva.”*

**4.** La diretta applicabilità e sovraordinazione della ricordata normativa comunitaria consente di fondare l'accertamento della lamentata condotta di abuso di posizione

dominante e giustifica la disapplicazione delle norme nazionali incompatibili, contenute nella legge 311/2004.

Le considerazioni tutte sopra svolte, che ovviamente superano anche le richieste di rinvio pregiudiziale alla corte di giustizia CE sui quesiti in epigrafe, concernenti la natura dell'attività svolta dall'agenzia e la sua attitudine anticoncorrenziale, giustificano sia l'accertamento dell'illecito riferibile alla convenuta, sia il diritto delle attrici di proseguire nella propria attività di consultazione dei dati pubblici immobiliari e di realizzazione dei propri prodotti/servizi informativi, in un regime di mercato e libera concorrenza (**conclusioni attoree sub a**).

Il che, peraltro, significa, come già osservato da questa Corte, nel rispetto dei principi di accesso, libero e non discriminato, e di congruità e proporzionalità di tariffe rispetto ai costi e agli investimenti. Non certo prosecuzione dell'attività alle condizioni e “*secondo le modalità in atto alla data del 31.12.2004*”, come richiesto con l'inibitoria di cui al **punto c)** delle stesse conclusioni. L'inammissibile e generica cristallizzazione sottesa a tale domanda inibitoria, che pure risulta in contrasto con i principi di tariffazione di cui al citato art. 6 direttiva 2003/98/CE, ne comporta necessariamente il rigetto.

**5.** In merito alle domande risarcitorie delle società attrici l'Agenzia del Territorio ha eccepito che:

- anche alla luce di quanto rilevato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione nella sentenza n. 30175 del 2001, la consulenza tecnica d'ufficio può semmai aver un ruolo di supporto all'onere probatorio incombente sulle società attrici, ma sicuramente non può sostituirsi ad esso;

- la relazione del C.T.U. riproduce “**dati, elementi ed informazioni che già erano (o, comunque, potevano essere) in possesso delle società attrici e che queste ultime, dunque, in osservanza del principio dell'onere della prova, avrebbero dovuto autonomamente addurre a supporto della propria domanda**”;

- il C.T.U. non ha dunque fatto altro che “supplire ad una mancanza di produzione documentale” delle società attrici.

Tali eccezioni non sono fondate.

Con ordinanza del 5.12.2006 la Corte ha demandato al C.T.U. (senza alcuna contestazione delle parti, come risulta dal verbale dell'udienza del 27.2.2007) di accertare *“le conseguenze dannose in termini di lucro cessante eventualmente patite da ciascuna delle società attrici... a seguito dell'entrata in vigore della dell'art. 1, commi 367-374. della l. 30-12-2004, n. 311”* (legge finanziaria 2005), *“con particolare riferimento, tra l'altro, alla lamentata riduzione dell'attività d'impresa derivata dalla diminuzione delle richieste di visure pervenute nel periodo da parte della clientela, al dichiarato incremento dei costi di riproduzione delle visure fornite ed alla mancata fornitura di visure richieste”*, sulla scorta *“dei documenti già prodotti e di quelli utilmente richiedibili alle parti”*.

Al C.T.U. prof. Pietro Manzonetto non è quindi stato chiesto soltanto di valutare i fatti già accertati o dati per esistenti (cosiddetta consulenza deducente) ma anche di accertare i fatti stessi (cosiddetta consulenza percipiente).

La legittimità della C.T.U. così disposta discende – come ha osservato, in relazione alla C.T.U. disposta per accertare analoghi danni causati ad altre società dalla medesima condotta dell'Agenzia del Territorio, la ripetutamente citata sentenza della Corte di Cassazione S.U. n. 30175 del 2011 – dalla *“complessità della ricostruzione del quadro commerciale in cui l'abuso di posizione dominante si è consumato”* e dalla *“diversità delle possibili opzioni tecniche in base alle quali individuare gli elementi decisivi al fine d'identificare e quantificare le conseguenze pregiudizievoli dell'abuso”*. Infatti, secondo la Corte di Cassazione, tali circostanze giustificano ampiamente che al consulente d'ufficio siano affidati anche compiti di accertamento *“di fatti che la parte ha dedotto e posto a fondamento della sua domanda”*.

In merito alle risultanze della C.T.U. l'Agenzia del Territorio ha dedotto che:

- il prof. Manzonetto è pervenuto alla *“constatazione di un ragionevole collegamento causale... tra il comportamento della Convenuta e gli andamenti gestionali delle Attrici”* in base ad *“una indimostrata e solo presunta univoca ricollegabilità degli andamenti societari di un certo periodo alla introduzione ed attuazione delle disposizioni della finanziaria 2005”*;

- seguendo tale ragionamento – che comporta, nella sostanza, un’inversione dell’onere della prova in danno di essa Agenzia – il prof. Manzonetto ha calcolato il danno da lucro cessante ritenendo che il comportamento di essa Agenzia fosse l’unico evento “nuovo” cui addebitare i decrementi di fatturato, senza considerare “tutti gli altri elementi che in una normale analisi aziendalistica possono incidere sulle variazioni del fatturato societario e che, per un esperto di analisi societarie, non necessitavano di segnalazione da parte di alcuno”;

- dagli accertamenti eseguiti in procedimenti analoghi pendenti anche davanti ad altre Corti di Appello è emerso che altre imprese operanti nello stesso settore sono riuscite “a neutralizzare gli eventi esterni forieri di effetti negativi sul fatturato, mettendo in atto politiche economiche e di mercato, anche di traslazione dei maggiori costi, che hanno procurato addirittura differenziali positivi sui profitti societari”.

Tutti gli assunti sono infondati.

Va innanzitutto osservato che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Cassazione, il danno e il nesso causale con l’illecito ravvisato sono suscettibili di apprezzamento anche in termini di alta probabilità logica e di presunzioni.

La Corte di legittimità ha infatti affermato che *“La valutazione del nesso di causalità giuridica - tanto sotto il profilo della dipendenza dell'evento dai suoi antecedenti fattuali, quanto sotto quello della individuazione del nuovo fatto interveniente - si compie secondo criteri o di probabilità scientifica, se esaustivi, o di logica aristotelica, se appare non praticabile o insufficiente il ricorso a leggi scientifiche di copertura. In termini assolutamente sintetici (rispetto ad un vasto e complesso dibattito) è possibile affermare che l'originario criterio statistico, posto alla base del sillogismo causale, è stato soppiantato da quello dell'alta probabilità logica, nel senso che quest'ultima consiste nel grado di credenza razionale nel verificarsi di un evento, atteso che la statistica mal si attaglia all'analisi di accadimenti individuali, che postulano un apprezzamento logico di tutte le circostanze del caso concreto, con particolare riferimento alle circostanze differenziali rispetto alla situazione astratta cui si riferisce un dato statistico (per questi concetti, cfr. soprattutto Cass. sez. un.*

*penali 10 luglio 2002, n. 30328, imp. Franzese, e Cass. civ. 18 aprile 2005, n. 7997).*” (cfr. Cass. n. 2305 del 2007).

Attraverso siffatto ragionamento probabilistico è possibile ritenere che nella fattispecie la diminuzione del risultato economico delle società attrici nel periodo dal 1.1.2005 al 2.5.2005, nella misura in cui è stata accertata dal C.T.U., è da attribuirsi alla mancata disapplicazione da parte dell’Agenzia del Territorio delle norme distorsive della concorrenza introdotte dalla legge finanziaria del 2005.

La circostanza che la diminuzione del risultato economico delle società attrici costituisca il risultato della situazione anticoncorrenziale nella quale si sono trovate ad operare, nel periodo considerato, per effetto della suddetta condotta dell’Agenzia del Territorio, rientra infatti nel campo di una normale consecuzione di un effetto ad un fatto.

Nessun elemento di prova è stato offerto dall’Agenzia del Territorio per contrastare tale presunzione, o per dimostrare che la sequenza causale percorsa risulta spezzata da uno o più fatti diversi che da soli sono stati idonei a procurare il danno, oppure, ancora, per accertare che quei fatti, insieme con l’intesa illecita, abbiano assunto il carattere di equivalenti (e, dunque, concorrenti) causali nella produzione del danno.

Come altri elementi cui addebitare i decrementi di fatturato, l’Agenzia delle Territorio ha infatti indicato, “a mero titolo esemplificativo” e senza alcun concreto riferimento alle specifiche situazioni delle società attrici, la possibile incidenza dei seguenti fattori: “le attività di ristrutturazione societaria, le scelte gestionali operate dall’impresa, che le scelte effettuate da imprese che operano nello stesso settore o in settori addetti alla produzione di beni e servizi succedanei, l’andamento del mercato nel quale il prodotto non societario si inserisce, l’andamento dei mercati collegati, le scelte degli utenti indirizzate verso altri servizi o anche verso lo stesso servizio ma prodotto da altre imprese più competitive, le operazioni di macro economia finanziaria, le modifiche normative in ambito fiscale/economico”.

L’Agenzia del Territorio ha inoltre sostenuto che il decremento di richieste di visure ipotecarie si potrebbe ragionevolmente collegare alla “flessione” dell’andamento del mercato immobiliare, senza nemmeno indicare l’entità di tale asserita flessione.



Anche nelle “osservazioni conclusive” l’Agenzia del Territorio ha genericamente affermato che i danni lamentati dalle società attrici “dovrebbero (o comunque potrebbero) riconnettersi ad altre cause” (vd. la comparsa conclusionale dell’Agenzia).

Per quanto riguarda la possibilità delle società attrici di “neutralizzare” gli effetti negativi della condotta dell’Agenzia del Territorio, la Corte ritiene pienamente condivisibile l’affermazione del prof. Manzonetto che *“si può ragionevolmente escludere che, nel breve periodo limitato ai primi quattro mesi dell’anno 2005, le Società Attrici possano essere state in grado di implementare e realizzare nuove strategie di sviluppo dei servizi diversi da visure, aggiornamenti e pregiudizievoli idonee a produrre, nel medesimo arco temporale, “margini sostitutivi” rispetto a quelli in ipotesi persi a causa dell’ “evento esterno” causativo del danno”* (vd. a pag. 62 della relazione).

Nel quadro di un’ordinaria azione aquiliana e nella logica sopra descritta, ritiene pertanto la Corte che il danno ingiusto subito dalle società attrici in conseguenza della lesione dell’interesse giuridicamente protetto ad un mercato liberamente competitivo sia stato correttamente individuato dal prof. Manzonetto in base alla diminuzione del risultato economico delle società attrici desumibile dal raffronto dei dati tratti dai bilanci annuali d’esercizio delle stesse.

In proposito si osserva che, per rispondere al quesito posto dalla Corte, il prof. Manzonetto ha ritenuto che la grandezza aziendale idonea ad esprimere “una ragionevole stima” del danno da lucro cessante, eventualmente subito da ciascuna società attrice in conseguenza della mancata disapplicazione delle norme anticoncorrenziali introdotte dalla legge finanziaria del 2005, va individuata in un **“margine economico differenziale”**, rappresentato dalla differenza tra il **“margine teorico”**, conseguibile dall’impresa in assenza dell’evento causativo del danno, e il **“margine effettivo”**, conseguito dall’impresa in presenza dell’evento causativo del danno.

Per l’effettuazione di tale calcolo differenziale il prof. Manzoni ha utilizzato il margine “EBITDA” (o Margine Operativo Lordo, cioè il risultato economico prima

degli ammortamenti, svalutazioni e accantonamenti, componenti finanziarie e imposte), riferito “ai soli servizi che, in base alle analisi svolte sulla documentazione relativa alle prospettazioni delle Attrici, avrebbero subito gli effetti dannosi del comportamento della Convenuta” (servizi di elaborazione di “visure” nuove e di riutilizzo di quelle già presenti in archivio, e servizi di “aggiornamento” e relativi ai cosiddetti “pregiudizievoli”), con esclusione degli altri servizi, per i quali non risulta possibile accertare “con sufficiente attendibilità” se le risultanze economiche siano direttamente correlabili all’ “evento esterno”, oppure ne siano indipendenti.

I risultati della C.T.U. vanno utilizzati ai fini della liquidazione equitativa del danno, ai sensi dell’art. 1226 c.c., dato che, come ha osservato lo stesso prof. Manzonetto, mentre l’EBITDA “**effettivo**” è una “grandezza **reale**” l’EBITDA “**teorico**” – che rappresenta il “risultato che l’impresa avrebbe ottenuto in assenza dell’evento dannoso” – è una “grandezza **virtuale**”, “per sua natura condizionata da un sistema di ipotesi di lavoro destinate a rimanere prive di riscontro fattuale”, la cui “attendibilità” può pertanto “*essere valutata solo in termini di ragionevolezza complessiva dello scenario convenzionale assunto come la più probabile configurazione di una realtà che non si è verificata e non potrà mai verificarsi*”.

Il prof. Manzonetto ha indicato, quali danni subiti dalle imprese attrici, calcolati determinando per ogni società attrice l’EBITDA teorico conseguibile dall’impresa in assenza dell’evento esterno causativo di danno (e ragionevolmente ottenibile, in ipotesi di continuità gestionale, sulla base della proiezione, nel periodo dall’1.1.2005 al 2.5.2005, degli EBITDA effettivi conseguiti negli esercizi precedenti) e da esso detraendo l’EBITDA effettivamente conseguito, in presenza dell’evento esterno causativo di danno, le seguenti somme:

- euro 25.297,46 per Agroservizi s.r.l.;
- euro 595.405,83 per Consit Italia S.p.A.;
- euro 33.463,80 per Italservice Sipca s.r.l.;
- euro 46.981,82 Italservice CGC s.r.l.;
- euro 89.608,96 per ITS Novum s.r.l.;
- nulla per Studio Gatti s.r.l.

Detti importi devono essere rivalutati dal 2.5.2005 ad oggi in base agli indici ISTAT del costo della vita.

Su detti importi devono essere corrisposti gli interessi legali, da calcolarsi, secondo il principio di cui alla sentenza Cass. S.U. n. 1712 del 1995, sulla somma iniziale, periodicamente rivalutata anno per anno e sino ad oggi secondo gli indici ISTAT del costo della vita. Sugli importi rivalutati ad oggi devono essere corrisposti gli interessi legali dalla data della presente sentenza al saldo.

**6.** Per il principio della soccombenza, l'Agenzia del Territorio va condannata a rifondere le spese di lite sostenute dalle società Agroservizi s.r.l., Consit Italia S.p.A., Italservice Sipca s.r.l., Italservice CGC s.r.l., ITS Novum s.r.l., che si liquidano, tenuto conto del valore della causa e delle questioni trattate, in complessivi euro 15.099,00 (2.099,00 per diritti e 15.000,00 per onorari, comprensivi della maggiorazione per la pluralità delle parti ex art. 4 Tariffa), oltre alle spese generali di studio secondo tariffa e ai competenti oneri previdenziali come per legge. A dette società non spetta, in quanto soggetti IVA, il rimborso di tale tributo, del quale possono rivalersi attraverso la detrazione di cui all'art. 19 d.p.r. n. 633 del 1972 (cfr. Cass. n. 5027 del 1990, Cass. n. 3843 del 1995).

Ricorrono giusti motivi per compensare interamente le spese di lite tra l'Agenzia del Territorio e la Studio Gatti s.r.l., la cui domanda risarcitoria va rigettata.

Vanno poste a carico dell'Agenzia del Territorio le spese della C.T.U., come già liquidate.

### **P. Q. M.**

la Corte d'Appello di Milano, Prima Sezione Civile, definitivamente pronunciando sulle domande proposte dalle società Agroservizi s.r.l., Consit Italia S.p.A., Italservice Sipca s.r.l., Italservice CGC s.r.l., ITS Novum s.r.l. e Studio Gatti s.r.l. nei confronti dell'Agenzia del Territorio, così provvede:

- in accoglimento della domanda proposta dalle società attrici, dichiara che il comportamento dell'Agenzia del Territorio volto a consentire il riutilizzo dei dati dei registri immobiliari soltanto in forza di specifiche convenzioni stipulate ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 367 e ss. della legge n. 311 del 2004 e sulla base

delle tariffe (incongrue) correlate a detta legge, costituisce illecito concorrenziale per abuso di posizione dominante in violazione della normativa *antitrust* comunitaria: artt. 82 (ora 102, comma 2, lett. a) e 86 (ora 106, comma 2), trattato UE; artt. 3, 6, 8, 10 direttiva 2003/98/CE; e nazionale: artt. 3 e 8 L. 287/90;

- condanna l’Agenzia del Territorio al pagamento, a titolo di risarcimento danni, delle seguenti somme:

- euro 25.297,46 in favore di Agroservizi s.r.l.;
- euro 595.405,83 in favore di Consit Italia S.p.A.;
- euro 33.463,80 in favore di Italservice Sipca s.r.l.;
- euro 46.981,82 in favore di Italservice CGC s.r.l.;
- euro 89.608,96 in favore di ITS Novum s.r.l.;

da rivalutarsi dal 2.5.2005 ad oggi in base agli indici nazionali ISTAT del costo della vita,

nonché a corrispondere gli interessi legali sulle singole somme rivalutate anno per anno, secondo i medesimi indici, dal 2.5.2005 alla data della presente sentenza, e gli interessi legali sulle singole somme rivalutate ad oggi, dalla data della presente sentenza al saldo;

- condanna l’Agenzia del Territorio a rifondere alle attrici Agroservizi s.r.l., Consit Italia S.p.A., Italservice Sipca s.r.l., Italservice CGC s.r.l., ITS Novum s.r.l. le spese di lite, liquidate in complessivi euro 15.099,00, oltre alle spese generali secondo tariffa e agli oneri previdenziali di legge;

- rigetta la domanda risarcitoria proposta dalla Studio Gatti s.r.l., compensando le spese di lite relative al rapporto tra la stessa società e l’Agenzia del Territorio;

- pone a carico dell’Agenzia del Territorio le spese della C.T.U., come già liquidate.

Così deciso in Milano, in Camera di Consiglio, il 4 aprile 2012.

Il Consigliere rel. est.

(Dott. Rosella Boiti)

Il Presidente

(Dott. Giuseppe Tarantola)