Provvedimento n. 5446 (A129) **DENUNCE INFOCAMERE-CERVED**

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 novembre 1997;

SENTITO il Relatore Dottor Giacinto Militello;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 12 febbraio 1955, n. 77;

VISTA la legge 29 dicembre 1993, n. 580, e il relativo regolamento di attuazione di cui al D.P.R. 7 dicembre 1995, n. 581;

VISTO il decreto legge 18 settembre 1995, n. 381, convertito con modificazioni dalla legge 15 novembre 1995, n. 480;

VISTO il decreto del Ministro dell'Industria del 7 febbraio 1996;

VISTE le note della società HONYVEM, pervenuta in data 22 novembre 1993, della società SEK, pervenuta in data 25 novembre 1994, dell'associazione di categoria FEDERPOL, pervenuta in data 25 gennaio 1995, della TELEJNFORM Srl, pervenuta in data 3 febbraio 1995, della BRAIN GOOD CHANCE Srl, pervenuta in data 17 marzo 1995, dell'associazione di categoria ANCIC, pervenuta in data 23 giugno 1995, della società DATABANK, del 2 gennaio 1996, nelle quali vengono segnalati presunti comportamenti restrittivi della concorrenza ad opera della INFOCAMERE Spa e della CERVED Spa;

VISTA la propria delibera dell'11 luglio 1996 con la quale ha disposto l'avvio di un'istruttoria ai sensi degli artt. 2 e 14 della legge n. 287/90 nei confronti delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e ai sensi degli artt. 3 e 14 della medesima legge nei confronti delle società INFOCAMERE Spa, CERVED HOLDING Spa e CERVED Spa;

VISTE le proprie delibere del 23 gennaio 1997, del 5 giugno 1997 e del 3 ottobre 1997 con le quali è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento, da ultimo fino al 6 novembre 1997;

SENTITI in data 29 ottobre 1996 i rappresentanti di Databank, 22 ottobre 1996 i rappresentanti di Brain Good Chance, 18 ottobre 1996 i rappresentanti di Telejnform, 16 ottobre 1996 i rappresentanti di Federpol, 10 ottobre 1996 i rappresentanti di Sek, 28 novembre 1996 i rappresentanti di ANCIC;

SENTITI in data 21 novembre 1996 i rappresentanti di Cerved Spa, 20 novembre 1996 i rappresentanti di Infocamere;

SENTITI in data 14 novembre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Venezia e della Camera di Commercio di Padova, 13 novembre 1996 i rappresentanti della Unioncamere, 11 novembre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Firenze e della Camera di Commercio di Milano, 5 novembre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Torino, 30 ottobre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Roma, 18 ottobre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Bolzano, 12 settembre 1996 i rappresentanti della Camera di Commercio di Modena;

SENTITI in data 15 novembre 1996 e 15 aprile 1997 i rappresentanti di CRIF Spa, 21 marzo 1997 i rappresentanti di Saritel, 17 giugno 1997 i rappresentanti di Datitalia;

SENTITI nell'audizione conclusiva del procedimento del 22 ottobre 1997 i rappresentanti di Unioncamere, di Infocamere, di Cerved Spa, di Tecno Holding Spa, dell'ANCIC, di Brain Good Chance, di Honyvem, di Sek e di Telejform;

VISTA la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. L'Autorità ha ricevuto, da parte di alcune imprese e associazioni di imprese segnalazioni nelle quali si lamenta che le Camere di Commercio e le società INFOCAMERE e CERVED avrebbero posto in essere vari comportamenti contrari alla legge n. 287/90. Tali segnalazioni concernono, in particolare, le modalità tecniche e le condizioni economiche alle quali i soggetti sopra menzionati forniscono le informazioni di contenuto economico-commerciale raccolte e detenute dalle Camere di Commercio (c.d. informazioni camerali).

2. In data 11 luglio 1996, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di tutte le Camere di Commercio e delle società INFOCAMERE, CERVED HOLDING e CERVED.

Con riferimento alle Camere di Commercio, l'Autorità ha osservato che queste ultime apparivano porre in essere comportamenti uniformi e paralleli consistenti nel non mettere a disposizione del pubblico, fatta eccezione per le società INFOCAMERE e CERVED, un bene economico di grande valore, le informazioni camerali informatizzate, e che tale comportamento poteva essere configurato come un'intesa ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90. L'Autorità ha ritenuto, inoltre, che l'intesa ipotizzata, poteva risultare vietata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge n. 287/90, in quanto si concretizzava in un impegno delle Camere di Commercio a non fornire all'utenza, fatta eccezione per le società INFOCAMERE e CERVED, le informazioni camerali informatizzate, precludendo agli operatori la possibilità di accedere in via diretta alle informazioni in parola. Infatti, questa preclusione appariva determinare una limitazione delle fonti di approvvigionamento per le imprese che offrono servizi di informazioni economico-commerciali e riservare una posizione di ingiustificato vantaggio competitivo alle società INFOCAMERE e CERVED.

Con riferimento alle società INFOCAMERE, CERVED HOLDING e CERVED l'Autorità ha osservato che le medesime società appaiono costituire un'unica entità economica, la quale detiene una posizione dominante in relazione all'attività di fornitura delle informazioni camerali su supporto informatico. L'Autorità ha ritenuto che nell'esercizio di tale attività la medesima entità economica abbia abusato della propria posizione dominante, in violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, attraverso l'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e la limitazione delle modalità tecniche di fornitura dell'accesso alle banche dati di fonte camerale.

3. Il termine di chiusura del procedimento è stato prorogato con le delibere dell'Autorità del 23 gennaio, del 5 giugno e del 3 ottobre 1997, in ragione delle dilazioni richieste da alcune Parti del procedimento circa l'esercizio del diritto di essere sentiti, del lungo lasso di tempo impiegato da alcune Camere di Commercio e dal Ministero dell'Industria per fornire risposta alle richieste di informazioni avanzate dall'Autorità, nonché dalla necessità di valutare con completezza la reale portata e le conseguenze delle diverse modifiche apportate dalla INFOCAMERE, nel corso dell'istruttoria, ai propri comportamenti sul mercato.

II. LE PARTI

4. I soggetti che hanno presentato denunce nei confronti della Camere di Commercio, della INFOCAMERE e della CERVED per presunte infrazioni alla legge n. 287/90 sono: le società HONYVEM,

SEK Srl, TELEJNFORM Srl, BRAIN GOOD CHANCE Srl, DATABANK Spa, l'Associazione Italiana tra le Imprese di Informazioni Commerciali per la Gestione del Credito-ANCIC e la Federazione Italiana degli Istituti Privati per le Investigazioni Informazioni e la Sicurezza - FEDERPOL. Trattasi di imprese e associazioni di imprese che forniscono servizi di informazioni economico-commerciali, prevalentemente, attraverso la rielaborazione dei dati camerali.

5. Le CAMERE DI COMMERCIO, secondo quanto previsto dall'articolo 1 della legge n. 580/93, "sono enti autonomi di diritto pubblico che svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese".

Tra le funzioni attribuite alle Camere di Commercio vi è quella di garantire la pubblicità e conoscenza di informazioni di rilevante interesse per il mercato. A tal fine l'ordinamento vigente affida alle Camere di Commercio:

i) la tenuta, ai sensi dell'articolo 8 della legge n. 580/93, del registro delle imprese, di cui all'articolo 2188 del codice civile e del Repertorio delle notizie economiche e amministrative (REA), di cui all'articolo 9 del D.P.R. n. 581/95;

ii) la tenuta del registro informatico dei protesti e fino alla completa regolamentazione di quest'ultimo, la pubblicazione, sugli appositi bollettini, dell'elenco ufficiale dei protesti cambiari.

L'espletamento di queste funzioni attribuisce a ciascuna Camera di Commercio un importante ruolo nel mercato, in quanto le imprese che forniscono servizi di informazioni economico-commerciali devono necessariamente "rifornirsi" delle informazioni camerali contenute nel registro delle imprese, nei bilanci societari, nonché dei dati sui debitori protestati.

6. La INFOCAMERE - Società Consortile di Informatica delle Camere di Commercio Italiane per Azioni (d'ora in poi INFOCAMERE), è una società consortile il cui capitale sociale è distribuito, in misura variabile, tra tutte le Camere di Commercio Italiane. I maggiori azionisti sono le Camere di Commercio di Padova (15,6%), Torino (15,5%), Milano (12,1%) e Roma (12,1%). La residua parte del capitale sociale risulta distribuita tra le altre novantotto Camere di Commercio con quote di partecipazione pari o inferiori al 4%.

Alla società INFOCAMERE, costituita all'inizio del 1995, è stato conferito, tramite scissione parziale, dalla società allora denominata CERVED Spa, il ramo d'azienda composto dall'insieme delle attività deputate alla fornitura di servizi informatici alle Camere di Commercio e alla messa a disposizione per via telematica degli archivi camerali.

Secondo il proprio statuto la società non ha scopo di lucro e ha per oggetto il compito di gestire nell'interesse e per conto delle Camere di Commercio e con criteri di economicità gestionale, un sistema informatico nazionale in grado di trattare e distribuire in tempo reale anche a soggetti terzi, le informazioni e i documenti che scaturiscono da registri, elenchi e repertori tenuti dalla medesime Camere.

L'attività della INFOCAMERE consiste, prevalentemente, nella gestione del sistema informatico delle Camere di Commercio e nella fornitura dell'accesso a tale sistema da parte di terzi, sia privati sia Pubbliche Amministrazioni e, secondariamente, nella fornitura a terzi di altri servizi informatici.

La INFOCAMERE nell'esercizio 1996 ha realizzato un fatturato complessivamente pari a circa 197,9 miliardi di lire, con un incremento pari a circa il 19,3% rispetto al 1995. Questo fatturato è stato realizzato per circa il 58% attraverso la fornitura di servizi alle Camere di Commercio, mentre il restante 42% è stato realizzato prevalentemente attraverso la fornitura di servizi di accesso ai dati camerali ai soggetti che hanno sottoscritto un contratto di distribuzione (31,5%) e alla Pubblica Amministrazione (4,8%), alla quale viene riconosciuta la possibilità di accedere direttamente alle banche dati camerali.

Il numero complessivo di interrogazioni sulle banche dati è stato di 69 milioni nel 1996, con un incremento del 13% rispetto al 1995, e i dati dei primi mesi del 1997, confermano la tendenza alla crescita.

7. La CERVED HOLDING Spa (di seguito CERVED HOLDING) è una holding di partecipazioni il cui capitale sociale è distribuito tra cento Camere di Commercio, l'UNIONCAMERE e due Unioni Regionali. In particolare i principali azionisti sono le Camere di Commercio di Padova (19,8%), Torino (18,1%) e Milano (12,1%).

La CERVED HOLDING Spa, nel corso dell'istruttoria si è fusa per unione con la società TECNOCAMERE Srl, determinando la costituzione di una nuova società denominata TECNO HOLDING Spa A seguito dell'operazione di fusione i maggiori azionisti della TECNOHOLDING sono le Camere di Commercio di Torino (25,7%), Padova (13,5%), Milano (12,3%), Roma (9,5%) e Bologna (4,2%).

La partecipazione di maggior rilievo detenuta dalla TECNO HOLDING è costituita dalle azioni rappresentanti il 75% del capitale sociale della CERVED Spa. Le altre società controllate sono la PITAGORA Spa e la EMPORION Srl, le quali analogamente alla CERVED Spa, svolgono attività di

vendita di informazioni relative alle imprese oggetto di pubblicità legale, opportunamente riclassificate e rielaborate onde fornire prodotti a valore aggiunto. Nell'esercizio 1996, il fatturato consolidato è risultato complessivamente pari a 125,6 miliardi.

8. La CERVED Spa (di seguito CERVED) è un'impresa comune controllata congiuntamente dalle società CERVED HOLDING, CENTRALE DEI BILANCI Srl e ISTITUTO DI CREDITO DELLE CASSE DI RISPARMIO-ICCRI Spa, che ne detengono rispettivamente il 75%, 15% e 10% del capitale sociale. Il controllo congiunto trova fondamento in un patto parasociale sottoscritto da tutti e tre gli azionisti in base al quale le delibere attinenti gli indirizzi strategici della società devono essere adottate con il voto favorevole di almeno uno dei consiglieri designati congiuntamente dagli azionisti di minoranza. L'Autorità, nella propria delibera del 2 maggio 1996, ha ritenuto che l'impresa comune CERVED Spa avesse natura cooperativa.

La CERVED Spa, attraverso una complessa serie di operazioni societarie ha "ereditato" l'insieme delle attività relative alla commercializzazione dei servizi di accesso alle banche dati camerali.

Attualmente, la CERVED Spa svolge attività di produzione, gestione e distribuzione sul mercato, con modalità informatiche, di informazioni economico-finanziarie derivate prevalentemente dalle banche dati camerali gestite da INFOCAMERE. La CERVED fornisce i propri servizi prevalentemente attraverso la struttura informatica e telematica di INFOCAMERE, con la quale ha sottoscritto un contratto di *outsourcing*.

La CERVED, nell'esercizio 1996, della durata di 13 mesi, ha realizzato un fatturato pari a circa 127,4 miliardi di lire (118,9, nell'esercizio di 12 mesi), con un incremento pari a circa il 15% rispetto all'esercizio precedente.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) I rapporti tra le società INFOCAMERE, TECNO HOLDING e CERVED

9. Le società INFOCAMERE, TECNOHOLDING e CERVED, storicamente, traggono origine da un'unica impresa denominata CERVED Spa (di seguito Società Originaria), costituita nel 1974, per iniziativa della Camere di Commercio di Padova e Torino a cui si unirono, successivamente, altre Camere di Commercio, nonché talune Unioni Regionali di Camere di Commercio, l'Unioncamere e, infine, talune primarie banche.

L'attività della Società Originaria consisteva nell'archiviazione delle informazioni raccolte dalle singole Camere di Commercio in banche dati nazionali accessibili sia dalle Camere di Commercio sia direttamente dall'utenza tramite collegamenti telematici. Le attività rivolte direttamente all'utenza privata si sono progressivamente ampliate e nel 1991 "i proventi da attività rivolte a soggetti non camerali (51,3% del totale) risultano superiori per la prima volta a quelli delle attività in favore degli enti camerali (48,7% del totale), un trend destinato a proseguire negli anni successivi"¹.

10. Nel corso del 1995 la Società Originaria si è scissa in due società: la INFOCAMERE, alla quale veniva conferita la gestione e distribuzione alle Camere di Commercio delle banche dati camerali; la CERVED Spa alla quale venivano attribuite le attività di produzione, gestione e distribuzione sul mercato dei prodotti informatici "derivati" dalle banche dati di INFOCAMERE e contenenti informazioni economico-finanziarie a valore aggiunto.

Successivamente, attraverso una serie di altre operazioni di ristrutturazione societaria, alcune delle quali intervenute nel corso dell'istruttoria, la CERVED Spa si trasformava in un'impresa comune di natura cooperativa controllata congiuntamente dalle società TECNO HOLDING, CENTRALE DEI BILANCI e ICCRI.

11. Anche a seguito delle complesse operazioni di ristrutturazione societaria sopra illustrate, tra le società INFOCAMERE, TECNO HOLDING e CERVED permangono una serie di importanti collegamenti. In particolare: *i)* le Camere di Commercio di Torino, Padova, Milano e Roma sono i principali soci sia di INFOCAMERE sia di TECNO HOLDING, la quale ultima è poi l'azionista di maggioranza della CERVED Spa; *ii)* alcuni consiglieri di amministrazione di INFOCAMERE e il direttore generale di quest'ultima siedono anche nel consiglio di amministrazione di TECNOHOLDING e di CERVED; *iii)* tra la CERVED e la INFOCAMERE intercorrono una serie di rapporti contrattuali, la cui

¹ Memoria della Cerved S.p.A., dell'11 ottobre 1996.

scadenza è prevista per la fine del 1997, in base ai quali la prima ha affidato in *outsourcing* alla seconda una serie di attività, tra cui la gestione dei sistemi informativi, la contabilità e l'amministrazione del personale; iv) dalla scissione della Società Originaria, fino al 1997, CERVED è stato l'unico distributore incaricato della commercializzazione delle banche dati organizzate da INFOCAMERE.

In conclusione, anche a seguito della scissione, CERVED ha operato come unico distributore di INFOCAMERE, avvalendosi a tal fine delle strutture tecniche di quest'ultima, sotto la direzione di un consiglio di amministrazione in cui risultano presenti in larga misura esponenti di INFOCAMERE.

Tuttavia, nel corso dell'istruttoria le Società in parola hanno fatto presente di aver proceduto a ulteriori passi nel processo di separazione: l'ingresso sul mercato di nuovi distributori; la cessazione, entro il 1997, degli speciali rapporti di *outsourcing* tra INFOCAMERE e CERVED; la disponibilità di INFOCAMERE a fornire l'*outsourcing* sulle banche dati camerali a tutti i distributori interessati e alle medesime condizioni; l'annunciata volontà delle Camere di Commercio di ridurre la propria presenza nel capitale della TECNO HOLDING; le dimissioni del direttore generale di INFOCAMERE dal consiglio di amministrazione di CERVED; l'impegno degli attuali consiglieri di amministrazione di INFOCAMERE a non accettare in futuro incarichi negli organi statuari di CERVED o TECNO HOLDING.

b) Le banche dati camerali

12. Il procedimento in oggetto riguarda le attività di gestione e distribuzione delle informazioni contenute nelle banche dati camerali, c.d. "informazioni camerali". Le "informazioni camerali" sono rappresentate da quel complesso di dati e documenti che le imprese e alcune pubbliche autorità sono obbligate, in base alla legge, a comunicare alle Camere di Commercio, al fine di realizzare un sistema di pubblicità legale o pubblicità notizia volto a dare certezza alle relazioni commerciali.

Le informazioni camerali sono costituite in massima parte dai dati sull'identificazione anagrafica delle imprese, dai bilanci societari, dall'elenco dei soci, dai dati sui debitori protestati. Tali informazioni vengono depositate dalle imprese presso le Camere di Commercio, alle quali spetta per legge il compito di costituire, in relazione a tali informazioni, archivi nazionali.

13. Le informazioni camerali sono archiviate sulla base di un sistema informatico strutturato, che permette di rendere accessibili i dati su base nazionale attraverso una rete di terminali remoti. I principali archivi camerali riguardano: il "Registro delle Imprese", i "Bilanci" e i "Protesti". Ciascuno di questi archivi è articolato in una serie di singole banche dati, contenenti le informazioni depositate dalle imprese presso le Camere.

In generale, l'accesso alle informazioni contenute negli archivi camerali può avvenire attraverso tre modalità: presso gli sportelli delle Camere, presso i terminali *self service* installati dalle Camere nelle proprie sedi o nelle sedi di enti convenzionati, tramite un collegamento telematico tra la sede dell'utente e il sistema informativo delle Camere.

14. L'archivio del "Registro delle Imprese", la cui realizzazione su base informatica è prevista dal D.P.R. n. 581/95, comprende le banche dati: Protocollo, Registro delle Imprese, Archivio degli atti e dei documenti e Repertorio delle notizie Economiche e Amministrative (REA). Nel Protocollo sono registrate, in ordine cronologico di presentazione o di arrivo, le domande di iscrizione, modificazione o cancellazione sul registro delle imprese; nel Registro delle Imprese sono registrati tutti i dati e gli atti previsti dalla legge relativi alle imprese su cui grava l'obbligo di iscrizione; l'Archivio contiene copia ottica di tutti gli atti e i documenti soggetti a deposito o iscrizione o annotazione; nel REA sono riportate tutte le informazioni di carattere economico, statistico e amministrativo non previste, ai fini dell'iscrizione, nelle altre sezioni del Registro Imprese.

15. Le informazioni contenute nel "Registro delle Imprese" possono essere ottenute dagli interessati sia presso gli sportelli delle Camere di Commercio (su copia cartacea), sia con interrogazione telematica delle banche dati di INFOCAMERE tramite distributore. Nel 1996 sono state effettuate complessivamente circa 19 milioni di interrogazioni telematiche presso le banche dati del "Registro delle Imprese", considerando sia quelle realizzate dalle Camere che quelle effettuate da terzi (direttamente o tramite distributore).

16. L'archivio dei "Bilanci" è una banca dati ottica, costituita in base a quanto disposto dalla legge n. 580/93 e dall'articolo 2435 c.c., che prevedono il deposito unificato dei bilanci presso l'ufficio del Registro delle Imprese delle singole Camere di Commercio. La scelta operata, al fine di corrispondere alle esigenze di tempestività e di economicità dell'archiviazione, è stata quella di costituire una banca dati ottica

dei documenti che costituiscono il bilancio. Ciò ha comportato la raccolta del materiale cartaceo presso i punti di lavorazione, localizzati generalmente in alcune Camere di Commercio appositamente attrezzate, e la trasmissione delle immagini presso il centro di elaborazione di INFOCAMERE di Padova dove viene realizzato l'archivio ottico nazionale.

Nel 1996, l'archivio dei bilanci ha raggiunto le 543.000 voci, corrispondenti a circa 12 milioni di facciate.

INFOCAMERE ha prodotto un prospetto dei costi e dei ricavi relativi alla costituzione e gestione della banca dati in parola da cui risulta che già a partire dall'esercizio 1996, il servizio è stato prestato in attivo. In proposito, si veda la tabella seguente:

Tabella 1 - Costi di costituzione della banca dati ottica dei bilanci (*)

Conto economico milioni di lire	1994	1995	1996
Ricavi dal distributore per fornitura intera banca dati		[omissis]	[omissis]
Ricavi dal distributore per accesso <i>on line</i> banca dati bilanci		[omissis]	[omissis]
Ricavi dal sistema camerale		[omissis]	[omissis]
Totale Ricavi	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Totale costi	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Margine	[omissis]	[omissis]	[omissis]
Margine Progressivo	[omissis]	[omissis]	[omissis]

17. Le copie cartacee dei bilanci ottici a partire dal 1993 possono essere richieste dal pubblico presso le Camere di Commercio, che le ricevono direttamente da INFOCAMERE (tramite fax o con collegamento telematico) e le vendono a un prezzo variabile tra le 6.000 e le 7.000 lire.

INFOCAMERE fornisce ai propri distributori sia l'accesso telematico alla banca dati sia la copia dei dischi ottici contenenti l'intero archivio. Nel 1996 le interrogazioni telematiche alla banca dati dei bilanci di INFOCAMERE sono state pari a 250 mila. Attualmente risulta che i CD-Rom contenenti l'intera banca dati siano stati acquistati solo da CERVED, che li utilizza: *i*) per rivendere sottoinsiemi della medesima banca dati su disco ottico; *ii*) per la creazione di una banca dati di bilanci sintetici rielaborati.

18. L'archivio informatico dei "Protesti" istituito da vari anni per iniziativa della INFOCAMERE (allora CERVED), è ora espressamente previsto dall'articolo 3-bis, della legge 15 novembre 1995 n. 480² il quale dispone che la pubblicazione dei nominativi dei debitori protestati avvenga tramite l'inserimento in un "registro informatico dei protesti" e non più attraverso la pubblicazione del Bollettino quindicinale, precedentemente previsto dalla legge.

L'archivio in parola comprende i nominativi dei debitori protestati negli ultimi 5 anni e viene aggiornato tramite gli inserimenti degli elenchi quindicinali dei debitori protestati realizzati presso ogni Camera di Commercio. L'archivio è gestito centralmente da INFOCAMERE presso il centro di elaborazione dati di Padova.

L'accesso al registro nazionale dei protesti, attualmente, è possibile presso gli sportelli o i terminali *self-service* delle Camere di Commercio oppure tramite collegamento telematico con i distributori di INFOCAMERE.

c) I mercati interessati

19. Il procedimento in oggetto interessa i mercati della raccolta, dell'archiviazione, della fornitura dell'accesso e della distribuzione delle informazioni camerali, nonché i mercati delle attività di informazione economico-commerciale che utilizzano i dati camerali rielaborati.

20. L'attività di raccolta delle informazioni camerali, sulla cui identificazione quale mercato distinto non è necessario assumere un orientamento per la presente procedura, è svolta dalle Camere di Commercio,

(*) Nella presente versione alcuni dati saranno d'ora in avanti omessi conformemente alle disposizioni dell'art. 8, comma 1, del D.P.R. 10 settembre 1991, n. 461.

² Le disposizioni in materia di protesti cambiari contenute nell'art. 3 del decreto legislativo n. 381/95 (recante disposizioni urgenti in materia di finanziamento delle Camere di Commercio) non sono ancora state attuate tramite il previsto regolamento.

alle quali la normativa vigente affida il compito di raccogliere, organizzare e rendere disponibili al pubblico i dati relativi al registro delle imprese e al registro dei debitori protestati.

21. Nel mercato dell'archiviazione e della vendita dell'accesso alle informazioni camerali su supporto informatico opera INFOCAMERE, alla quale le Camere di Commercio hanno affidato il compito di gestire in esclusiva su base nazionale gli archivi camerali, curandone sia la realizzazione sia la fornitura delle informazioni in essi contenute alle medesime Camere, alla Pubblica Amministrazione e all'utenza privata.

INFOCAMERE fornisce, solo alle Camere di Commercio e ad alcune Pubbliche Amministrazioni, l'accesso diretto alle banche dati camerali, mentre l'utenza privata deve rivolgersi agli operatori che hanno sottoscritto con la medesima INFOCAMERE un contratto di distribuzione.

22. Nell'esercizio 1996, INFOCAMERE, attraverso le attività di fornitura delle informazioni camerali ha realizzato un fatturato pari a circa 130 miliardi di lire, di cui circa 54,3 miliardi di lire nei confronti delle Camere, circa 9,5 miliardi nei confronti della pubblica amministrazione e circa 62,5 miliardi nei confronti di terzi, tramite il distributore³. Per la vendita della banca dati dei bilanci ottici su CD-Rom al distributore CERVED, INFOCAMERE ha ottenuto nello stesso esercizio ricavi pari a 2,5 miliardi di lire.

23. Fino alla fine del 1996, CERVED era il solo distributore di INFOCAMERE attivo nel mercato della distribuzione delle banche dati camerali. A partire dal 1997, il contratto di distribuzione delle banche dati gestite da INFOCAMERE è stato sottoscritto dalle società SARITEL, CRIF, DATITALIA e, più di recente, anche da SEK, EUROCREDIT e ZUCCHETTI. Tuttavia, i nuovi distributori, di fatto, non hanno ancora iniziato la propria attività, poiché durante gli ultimi mesi hanno proceduto alla realizzazione dell'infrastruttura di comunicazione necessaria per offrire i servizi di accesso alla clientela. Nel 1996, il fatturato di CERVED derivante dai servizi di accesso alle banche dati camerali è risultato pari a circa 73 miliardi.

24. Gli utilizzatori delle informazioni camerali sono rappresentati sia dagli utenti finali (privati cittadini, studi legali e professionali, enti finanziari e bancari, imprese industriali, ecc.) sia dagli operatori attivi nei diversi segmenti del mercato delle informazioni economico-commerciali. Per questi utenti, le informazioni camerali risultano un dato non sostituibile con altre fonti di informazioni pubbliche o private.

Tutti questi utilizzatori sono stati fino al 1997 clienti di CERVED, che risultava essere l'unico fornitore dell'accesso alle banche dati gestite da INFOCAMERE.

25. Nel mercato dei servizi di informazione economico-commerciale e di gestione di banche dati economico-finanziarie opera un insieme di soggetti molto differenziato. In particolare, in questo mercato sono presenti le case di informazioni commerciali (Dun & Bradstreet Kosmos, Lince, Honyvem, Dimensione, ecc.), gli operatori che offrono servizi di accesso a banche dati economico-finanziarie, servizi di monitoraggio sull'affidabilità degli operatori e analisi dei bilanci (Saritel, CRIF, Datitalia, SEK, Eurocredit, Databank), nonché gli operatori specializzati nella fornitura di visure ipocatastali e protesti (Brain Good Chance, Sintesi, Ribes, Consit, ecc.).

Occorre considerare che per tutti questi soggetti le informazioni camerali costituiscono, insieme ad altri dati detenuti dalla pubblica amministrazione, la base informativa necessaria per la fornitura dei servizi di informazione commerciale. Nella maggior parte dei casi, questi operatori non si limitano a fornire ai clienti finali l'accesso ai dati, bensì svolgono anche un'attività di analisi e di rielaborazione dei dati di base⁴.

In generale, pertanto, i servizi offerti dagli operatori di informazioni commerciali hanno un contenuto di valore aggiunto maggiore di quelli forniti dai distributori di banche dati. Tuttavia, è importante sottolineare che nel corso degli ultimi anni si sono verificati molti spostamenti tra i diversi segmenti di attività. La stessa CERVED, ad esempio, oltre a detenere una posizione dominante nella distribuzione delle banche dati camerali, ha iniziato ad offrire nel corso degli ultimi anni anche servizi di rielaborazione delle informazioni di base, caratterizzati da un maggior contenuto di valore aggiunto.

La domanda di servizi di informazione commerciale proviene principalmente dai settori del credito, della finanza, delle assicurazioni e delle imprese, ma anche dalle istituzioni nazionali e internazionali.

³ Fino alla fine del 1996 solo CERVED aveva sottoscritto un contratto di distribuzione con INFOCAMERE.

⁴ Quali, ad esempio, i dati ipocatastali raccolti presso le conservatorie dei registri immobiliari e gli atti pregiudizievoli archiviati presso le cancellerie dei tribunali.

26. L'estrema varietà delle attività che risultano rientrare nel mercato dei servizi di informazione economico-commerciale rende difficile fornire una stima esatta del suo valore complessivo a livello nazionale.

Sulla base di uno studio di settore relativo al 1994, il valore delle attività che possono essere comprese in quest'area è stimabile attorno ai 150 miliardi di lire.

Attualmente, gli operatori principali presenti sul mercato sono Dun & Bradstreet-Kosmos, Orefro (oggi appartenenti allo stesso gruppo, con un fatturato complessivo di circa 83 miliardi, di cui circa 67 derivanti dalla vendita di informazioni commerciali), Lince (con un fatturato di circa 30 miliardi), Dimensione (con un fatturato di circa 20 miliardi), Honyvem (con un fatturato di circa 12 miliardi)⁵.

d) Il quadro normativo di riferimento

27. Le Camere di Commercio, in base a quanto disposto dalla legislazione vigente (legge n. 580/93, articolo 8; D.P.R. n. 581/95; legge n. 77/55; legge 15 novembre 1995, n. 480, articolo 3-bis), hanno il compito di raccogliere, custodire e rendere disponibile a chiunque ne faccia richiesta un complesso di informazioni di carattere economico e commerciale. Si tratta, principalmente, delle informazioni contenute nel registro delle imprese, nel registro informatico dei protesti e di quelle relative ai bilanci societari, all'elenco dei soci, ai contratti di disposizione delle aziende, all'iscrizione delle procedure concorsuali.

28. La tenuta del registro delle imprese e di quello dei protesti e il funzionamento dei relativi uffici, secondo quanto previsto, rispettivamente, dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 580/93, e dall'articolo 3-bis del decreto legge n. 381/95, devono avvenire con tecniche informatiche al fine di rendere disponibili all'utenza, in qualsiasi parte del territorio nazionale, le informazioni depositate presso ogni Camera di Commercio.

Secondo quanto previsto, in particolare, dagli artt. 21, 23 e 24 del D.P.R. n. 581/95, gli utenti possono prendere visione ed estrarre copia delle informazioni custodite presso le Camere di Commercio sia direttamente presso gli uffici delle Camere, sia tramite terminali remoti (situati anche presso il domicilio degli utenti) collegati al sistema informativo delle medesime Camere, sia, infine, richiedendo l'invio per corrispondenza di copie cartacee o su supporto informatico.

Occorre, peraltro, distinguere tra: *i*) le visure senza valore di certificazione, le quali soddisfano una mera finalità informativa, che possono essere effettuate sia presso gli sportelli camerale, inclusi gli sportelli automatici *self-service* (c.d. SESAMO), sia tramite terminali remoti; *ii*) le certificazioni, che necessitano di una forma prestabilita, le quali possono essere rilasciate esclusivamente presso gli sportelli camerale, inclusi gli sportelli automatici *self-service*, presso particolari postazioni installate, previa stipula di una specifica convenzione, nelle sedi di soggetti particolari quali associazioni di categoria, nonché attraverso l'istituendo servizio CERTITEL, che consente di richiedere telefonicamente l'invio per corrispondenza delle certificazioni di cui trattasi.

29. Le disposizioni sopra citate prevedono che il prezzo al pubblico delle informazioni (visure senza valore di certificazione e copie di atti) fornite dalle Camere non possa eccedere il costo amministrativo. L'articolo 13, comma 13, lettere *b*) e *c*), della legge n. 537/93 ha, successivamente, precisato che i diritti fissi per atti da pubblicare o menzionare nel BUSARL e i diritti di segreteria per l'estrazione di copie di bilanci depositati presso le Camere di Commercio, sono stabiliti con decreto ministeriale tenendo conto, su base nazionale, dei costi inerenti l'erogazione dei servizi stessi.

Attualmente, le tariffe dei diritti di segreteria per l'estrazione, dal registro delle imprese, di visure e copie di atti senza valore di certificazione, nonché per il rilascio di certificati, sono stabilite dal decreto del Ministro dell'Industria del 7 febbraio 1996. Nel preambolo di tale decreto si precisa che allo stesso dovrà seguire una complessiva revisione delle tariffe e delle modalità di esazione dei diritti di segreteria e che, in sede di prima attuazione, le tariffe sono state determinate facendo riferimento al costo medio amministrativo di ciascuna operazione di rilascio di certificati e visure.

Il Decreto Ministeriale sopra menzionato, prevede tariffe diverse a seconda che le visure (inclusi gli elenchi di imprese) e le copie di atti e documenti, siano state rilasciate allo sportello camerale o tramite terminale remoto. In quest'ultimo caso, il decreto precisa che, tuttavia, la tariffa non comprende i costi del servizio telematico. Nella relazione predisposta dal Ministero dell'Industria di accompagnamento al decreto in parola per le tariffe delle visure allo sportello vengono indicati dettagliatamente i relativi costi, mentre per le visure da terminale remoto non vengono indicati i costi. Questa circostanza viene giustificata con la seguente affermazione: "non è stata valutata alcuna componente di costo a carico delle Camere, dato che

⁵ I dati sono relativi ai bilanci delle società del 1996.

non viene utilizzato personale camerale e le componenti informatiche sono addebitate completamente al distributore e, pertanto, defalcate dai costi camerali, [...] Il diritto di segreteria proposto è, di conseguenza, inferiore a quello praticato allo sportello, dato che gli utenti pagano anche i costi del servizio telematico”.

30. Per quanto riguarda, in particolare, i protesti cambiari, l’articolo 3-bis, comma 1, della legge n. 480/95 dispone che “Al fine di accrescere il livello di certezza e trasparenza dei rapporti commerciali, alla pubblicazione ufficiale dell’elenco dei protesti cambiari, di cui all’art 1 della legge 12 febbraio 1995, n. 77, si provvede mediante il registro informatico dei protesti, tenuto dalle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura, in modo da assicurare completezza, organicità e tempestività dell’informazione su tutto il territorio nazionale. La notizia di ciascun protesto levato è conservata nel registro informatico per cinque anni dalla data di registrazione”.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede che “le caratteristiche e le modalità di tenuta del registro” nonché “ il termine massimo entro il quale le registrazioni vanno effettuate e messe a disposizione del pubblico mediante accesso al registro informatico” dovranno essere stabilite con un apposito regolamento che ad oggi non risulta ancora emanato.

31. Il registro informatico dei protesti così come il registro delle imprese e il REA è, quindi, un registro di carattere “pubblico”, esso tuttavia, a differenza degli altri registri ora menzionati, che contengono informazioni di contenuto “neutro”, contiene informazioni di contenuto “negativo”, in relazione all’affidabilità commerciale dei soggetti i cui nominativi sono riportati nel medesimo registro.

Questa particolare caratteristica dei dati contenuti nel registro dei protesti ha indotto il legislatore a dettare disposizioni stringenti in materia di cancellazione dall’elenco (articolo 12 della legge 12 giugno 1973, n. 349), di riabilitazione del protestato e di sospensione della pubblicazione (rispettivamente, artt. 17 e 18, della legge n. 108/96).

Le disposizioni da ultimo richiamate, ma soprattutto l’entrata in vigore della legge del 31 dicembre 1996, n. 675, “Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali”, appaiono comportare la necessità, anche nelle more dell’emanazione del regolamento che dovrà disciplinare le modalità di messa “a disposizione del pubblico” del registro dei protesti, dell’osservanza di particolari cautele in ordine alle modalità di accesso e diffusione dei dati in questione, specialmente in forma aggregata e su supporti informatici.

e) Le informazioni fornite dal Ministero dell’Industria

32. L’Autorità, ha richiesto al Ministero dell’Industria di fornire alcune informazioni in ordine ai fatti oggetto di istruttoria.

Il Ministero dell’Industria, ha fornito le informazioni in parola in una nota pervenuta in data 24 aprile 1997. In tale nota il Ministero, in primo luogo, fa presente di aver svolto e di svolgere una intensa attività di regolamentazione sulle modalità di tenuta del registro delle imprese, di pubblicazione dei Bollettini delle Società e degli elenchi dei debitori protestati, attraverso l’emanazione di decreti ministeriali e l’invio di circolari.

33. Il Ministero, tuttavia, precisa di non avere “alcun controllo diretto sulle modalità tecnico operative con cui le Camere di Commercio forniscono all’utenza le informazioni con modalità informatiche”. Il Ministero, peraltro, fa presente di avere “dapprima consentito e successivamente agevolato” la scelta operata dalle Camere di affidare alla INFOCAMERE la fornitura a terzi dell’accesso alle banche dati camerali e di valutare corretta e opportuna la successiva scelta di INFOCAMERE di non provvedere direttamente alla fornitura dei dati camerali, ma di avvalersi di distributori.

Infatti, sostiene il Ministero, queste scelte organizzative contribuiscono a rendere trasparente l’organizzazione delle Camere di Commercio e consentono di evitare di distrarre le medesime Camere dall’esercizio delle loro attività istituzionali preminenti. A questo proposito il Ministero aggiunge che è da escludere che le singole Camere possano tornare (come avveniva in alcuni casi all’inizio degli anni ‘80) a fornire direttamente i servizi necessari per accedere agli archivi informatici camerali “sia perché gli stessi richiedono una gestione non pubblicistica dei rapporti e verrebbero a sovrapporsi, conculcandole, alle attività di natura istituzionale, sia perché gli stessi risulterebbero, rimanendo ancorati alle circoscrizioni provinciali, meno efficaci e sicuramente più costosi per l’utenza”.

34. Il Ministero conclude la propria nota affermando che: i) “l’attuale assetto organizzativo di cui si è dotato il sistema camerale per la fornitura di dati e notizie tratti dai propri archivi informatici risulta pienamente in linea con le disposizioni esistenti” sia per quanto concerne “le attività istituzionali

obbligatorie” sia per quanto concerne “ le attività ulteriori che le Camere di commercio hanno deciso di sviluppare nell’interesse delle economie locali consentendo ai propri utenti di fruire dei dati e delle notizie contenuti nei propri archivi informatici, anche tramite collegamenti diretti e previa eventuale elaborazione”; ii) “è corretto che per l’attività non obbligatoria svolta dalle Camere [...] sia percepito un corrispettivo a copertura delle spese sostenute e che la relativa gestione sia affidata a soggetti, che operano secondo le regole del diritto privato [...], diversi dalle singole Camere di commercio e dalla loro società consortile”.

f) Le modalità e le condizioni di accesso alle informazioni camerali

f.1) Attraverso le Camere di Commercio

35. Per quanto riguarda la fornitura delle informazioni camerali su supporto cartaceo, dagli elementi acquisiti risulta che ciascuna Camera vi provvede con modalità, tempi e, talvolta condizioni economiche, significativamente diverse.

Infatti, nonostante l’insieme delle Camere risulti applicare i decreti ministeriali per la determinazione delle condizioni economiche di fornitura, è emerso che in molti casi le tariffe ministeriali costituiscono solo un prezzo base sul quale si articola una gamma di condizioni di offerta differenziata secondo le modalità di fornitura dell’informazione.

È emerso, inoltre, che numerose Camere di Commercio forniscono all’utenza servizi di informazioni economico-commerciali a cui le stesse Camere non sono tenute per legge, quali ad esempio i bilanci riclassificati, gli elenchi di ditte su campioni predisposti dall’utente, i dati ISTAT, le banche dati settoriali.

36. Dalle informazioni fornite dalle Camere risulta che le stesse non hanno fornito e non sono disponibili a fornire le informazioni camerali su supporto informatico. Sotto questo profilo vi sono, tuttavia, alcune eccezioni: ad esempio, alcune Camere sono disponibili a fornire supporti informatici contenenti dati relativi ai bilanci ottici e ai protesti e ai fallimenti.

Le Camere di Commercio hanno spiegato di aver ritenuto opportuno delegare la fornitura ai terzi delle informazioni camerali su supporto informatico alla società consortile INFOCAMERE. Questa scelta organizzativa, oltre a essere consentita dalla normativa in materia, risulta la conseguenza dell’affidamento ormai decennale alla CERVED, oggi INFOCAMERE, della gestione informatica centralizzata a livello nazionale delle banche dati camerali.

37. In generale, un dato comune alla grande maggioranza delle Camere è la mancanza di mezzi per soddisfare in tempi brevi, sia su supporto cartaceo e ancora più su supporto informatico, richieste di informazioni complesse e articolate quali elenchi di imprese, liste di bilanci, e altri tipi di elaborazioni. A tale proposito, alcune importanti Camere hanno fatto presente di disporre di una sola stampante deputata alla fornitura dei bilanci, i quali pertanto vengono consegnati dopo vari giorni dalla richiesta dell’utente. Altre Camere hanno sottolineato le difficoltà a rispettare i tempi di pubblicazione dei bollettini dei protesti, a causa dei ritardi imputabili alle cancellerie dei tribunali. In tale contesto, il ricorso allo strumento della società consortile per la gestione delle banche dati camerali è stato ritenuto dalle Camere la modalità più efficiente per ovviare alle carenze interne di risorse e di personale.

f.2) Attraverso INFOCAMERE

i) I contratti di distribuzione di INFOCAMERE del 1995

38. Dalle informazioni fornite dalle Camere di Commercio e confermate dalla stessa INFOCAMERE risulta che quest’ultima gestisce in esclusiva l’accesso da parte dei terzi alle banche dati camerali che sono state realizzate e vengono gestite dalla medesima INFOCAMERE per conto delle Camere di Commercio.

39. La INFOCAMERE fin dall’inizio della propria attività predispose un contratto tipo “per la distribuzione dei dati contenuti nelle banche dati di pertinenza delle Camere di Commercio”.

Tale contratto, all’articolo 2 prevedeva, precisamente, la concessione al sottoscrittore della distribuzione “non in esclusiva”, dei “contenuti delle banche dati di pertinenza delle Camere gestite da Infocamere medesima, mediante accesso diretto alle banche dati stesse in via informatica”. Il medesimo articolo prevedeva, inoltre, che “ il distributore accetta tale incarico e [...] si obbliga a distribuire [...] il contenuto delle banche dati oggetto del presente contratto [...] al fine di darne la massima diffusione”.

40. Il contratto nell'ultimo capoverso delle premesse e all'articolo 5 prevedeva che il distributore deve impegnarsi a un fatturato minimo garantito pari a cinque miliardi di lire, "che comunque sarà tenuto a versare alla INFOCAMERE qualunque sia l'effettivo servizio di distribuzione reso". Inoltre, secondo quanto previsto dall'articolo 9 il distributore doveva possedere, determinati requisiti, tra i quali un capitale sociale interamente versato pari a cinque miliardi di lire, oppure un patrimonio netto minimo di pari valore.

41. Il contratto in parola prevedeva, inoltre, un complesso meccanismo di sconti. In estrema sintesi il distributore beneficiava di uno sconto complessivo sulla base dell'impegno minimo⁶ e nel contempo, per ogni singola tipologia di informazioni, era previsto un sistema di sconti quantità legato agli scaglioni di spesa. Ad esempio, a seconda dello scaglione di spesa prescelto dall'utente, il prezzo base di una visura camerale variava da un massimo di 12.296 lire (per un consumo di visure pari a 4 milioni di lire) a un minimo di 4.717 lire (per un consumo di visure superiore a 6,3 miliardi di lire), mentre il prezzo base di una ricerca nell'archivio protesti varia da 4.656 lire a 396 lire.

Dall'articolo 8 del contratto si desume che le tariffe non comprendevano i diritti di segreteria, che rimanevano a carico dell'utenza.

42. La società INFOCAMERE predispose, inoltre, un secondo contratto tipo avente per oggetto (articolo 2) "la fornitura all'utente in via non esclusiva di copia dell'intero archivio ottico dei bilanci ufficiali delle società di capitali". Il medesimo articolo precisava che "la fornitura è concessa in via eccezionale sotto la condizione che l'utilizzo dei dati degli archivi sia finalizzato esclusivamente alla realizzazione, da parte dell'utente, di prodotti a valore aggiunto in formato alfanumerico, con l'ulteriore puntualizzazione che non costituisce valore aggiunto la selezione dei bilanci stessi in base a parametri o la estrazione di parti in formato immagine o la conversione del formato immagine in cui vengono forniti". L'articolo 5 del contratto prevedeva che la fornitura dell'intero archivio ottico annuale dei bilanci comporta un corrispettivo fisso pari a 2 miliardi di lire, cui si vanno ad aggiungere i diritti di segreteria.

43. Entrambi i contratti sopra esaminati richiedono che il sottoscrittore sia in possesso di una licenza di pubblica sicurezza rilasciata ai sensi dell'articolo 115 T.U.L.P.S. del 18 giugno 1931, n. 773.

44. Entrambi i contratti in questione sono stati sottoscritti solamente dalla CERVED, in data 26 luglio 1995. In particolare, per quanto riguarda il contratto per la distribuzione delle banche dati di pertinenza delle Camere di Commercio, la CERVED si era impegnata per un minimo garantito di 15 miliardi e si collocava, nell'ambito delle singole tipologie di informazioni, nella fascia più elevata di sconto. Pertanto, grazie al cumulo degli sconti per scaglioni di spesa e per impegno minimo garantito, a fronte di un prezzo base di 12.296 lire per una visura del registro imprese, CERVED pagava 4.896 lire (con una riduzione del 60% circa); a fronte di un prezzo base di 4.656 per un protesto, CERVED pagava 385 lire (con una riduzione superiore al 90%); a fronte di un prezzo base di 20.940 lire per un bilancio ottico, CERVED pagava 11.280 lire (con una riduzione pari a circa il 60%).

ii) Il contratto di distribuzione adottato da INFOCAMERE nel corso dell'istruttoria

45. Nel corso dell'istruttoria e precisamente alla fine del 1996, INFOCAMERE ha predisposto un nuovo contratto di distribuzione, che è stato successivamente portato a conoscenza degli operatori interessati. Questo contratto concerne sia le banche dati camerali *on line* sia l'archivio dei bilanci ottici sostituendo con un medesimo atto i due contratti precedentemente esistenti.

Questo nuovo contratto presenta sostanziali modifiche rispetto a quelli del 1995, le quali in generale concernono le condizioni di accesso al contratto (fatturato minimo garantito, capitale sociale minimo, obbligo di acquisto di intere banche dati), la modifica dei listini e la soppressione degli sconti basati sugli scaglioni di spesa per tipologie di informazioni (visure, protesti, soci, bilanci). Al distributore, quindi, INFOCAMERE offre la possibilità di acquistare di volta in volta le informazioni necessarie per approntare i propri servizi.

46. In particolare, nel nuovo contratto non è più previsto l'impegno minimo garantito di 5 miliardi e il possesso da parte del distributore di un capitale sociale minimo di 5 miliardi.

Tuttavia, nel nuovo contratto di distribuzione permane la previsione di un minimo garantito quale condizione per beneficiare di una riduzione percentuale sulla spesa annuale realizzata (articolo 5 e All. C).

⁶ In particolare, il contratto prevede una scala sconti sui consumi totali, a prescindere dalle singole banche dati, che parte dal 5% per un impegno minimo di 10 miliardi di lire, e arriva al 7% per un impegno uguale o superiore ai 20 miliardi di lire.

In particolare, il distributore può ogni anno impegnarsi volontariamente a un minimo garantito, beneficiando di uno sconto pari al 4% sui consumi totali a fronte di un impegno minimo superiore a un miliardo, fino a uno sconto pari al 16% per un impegno minimo di oltre 10 miliardi.

47. Per quanto concerne i prezzi dei dati estratti, il nuovo contratto presenta una modifica del listino sia riguardo i criteri di valorizzazione sia riguardo le entità dei prezzi unitari. In particolare, il nuovo listino non prevede più prezzi variabili in ragione dei consumi (scaglioni di spesa), ma si basa su un unico prezzo per ogni tipologia di dato, indipendente dal consumo realizzato. Si deve aggiungere che il nuovo listino si presenta molto più articolato rispetto al precedente.

Nella Tab. 2, si riporta un confronto tra il listino del contratto 1995 e quello di cui al contratto 1997.

Tabella 2 - Confronto tra il listino di INFOCAMERE in vigore prima dell'istruttoria e il nuovo listino adottato nel corso dell'istruttoria

	Primo listino Infocamere (in tempo reale)	Nuovo listino Infocamere (in tempo reale)	Nuovo listino Infocamere (in differita)	Differenza % max list. '95 e listino '97 (in tempo reale)	Differenza % min list. '95 e listino '97 (in tempo reale)
Visura R. I.	max 12.296-min 4.717	4.500	3000	-65%	-5%
Protesti	max 4.656-min 396	300	150	-94%	-25%
Bilanci Ottici	max 20.940-min. 11.550	8.500 + 100 pag.	6.500 + 50 pag.	-50%	-10%
CANONI:					
Modalità APPC	Attivazione gratuita	Attivazione 90 mio (una tantum)			
	Canone annuo: 8 mio (con 25 sessioni annuali obbligatorie)	Canone annuo: 15 mio (per sessione)		+88%	+88%
Modalità 3270	N.D.	Attivazione: 24 mio (una tantum) Canone annuo: 4 mio (per porta)			

Fonte: elaborazione su dati INFOCAMERE

Dal confronto emerge che con il listino 1997 sono diminuiti in misura significativa i costi variabili (prezzi unitari delle informazioni) e sono aumentati i costi fissi (canoni annuali e contributo di attivazione) a fronte, tuttavia, di una maggiore flessibilità nella modalità di collegamento. In particolare, oltre alla modalità di collegamento APPC, per la quale è stato soppresso l'obbligo di sottoscrivere 25 sessioni minime annuali, viene offerta la modalità denominata 3270. La tecnologia 3270 consente solo la trasmissione del dato di base senza possibilità per il distributore di intervenire sulla presentazione del dato e sul contenuto dell'informazione che non è rielaborabile ma solo stampabile, mentre la modalità APPC consente al distributore di svolgere un'autonoma rielaborazione.

48. Per quanto riguarda l'archivio dei bilanci ottici, il nuovo contratto prevede tuttora la possibilità per il distributore di acquistare l'intera banca dati, comprendente circa 500.000 bilanci, a un prezzo di 5.500 lire per ciascun bilancio più i diritti di segreteria. Tuttavia, a differenza del precedente contratto, è prevista anche la possibilità di acquistare sottoinsiemi dell'archivio a un prezzo di 6.500 lire per ciascun bilancio, più 50 lire per pagina e i diritti di segreteria.

49. Nel nuovo contratto viene, infine, precisato che, qualora il distributore utilizzi il collegamento con INFOCAMERE anche per approntare propri prodotti commerciali, lo stesso si impegna "a far sì che questi prodotti abbiano caratteristiche tali da distinguerli da una riproduzione dei dati estratti dalle banche dati di pertinenza delle Camere".

50. Il nuovo contratto di INFOCAMERE, soprattutto con riferimento ai distributori interessati anche alla rielaborazione dei dati camerali, presenta la possibilità di ampliare le modalità di fruizione degli archivi

camerali. In particolare, come risulta dalla nota pervenuta l'11 settembre 1997, INFOCAMERE ha messo a punto una procedura di accesso al "Protocollo" del registro delle imprese, attraverso il quale sarà possibile per i distributori realizzare servizi di monitoraggio per la propria clientela. In particolare, nell'ambito del Protocollo vengono registrate quotidianamente tutte le variazioni apportate dalle Camere di Commercio al registro delle imprese: la disponibilità quotidiana del Protocollo permette quindi ai distributori di monitorare la situazione delle imprese di interesse della propria clientela.

51. Il nuovo contratto di distribuzione è stato sottoscritto da Saritel (in data 9.12.96), da Crif (in data 29.2.97), da CERVED (in data 26.3.97), da Datitalia (in data 7.5.97) e successivamente da Sek, Eurocredit e Zucchetti. Secondo quanto dichiarato, INFOCAMERE ha in corso trattative per le quali risulta probabile la conclusione del contratto con altri distributori.

iii) Le modifiche apportate al contratto di distribuzione del 1997 e gli impegni in materia di outsourcing

52. In data 30 settembre e 7 ottobre 1997, Infocamere ha comunicato all'Autorità l'intenzione di apportare le seguenti modifiche al contratto di distribuzione in vigore:

a) sopprimere per i collegamenti con modalità 3270 la possibilità di usufruire di uno sconto a fronte dell'impegno volontario a un minimo garantito;

b) applicare una riduzione del 14,5% dei prezzi unitari delle informazioni previsti dall'attuale listino indipendentemente dalle modalità di collegamento;

c) praticare per i collegamenti APPC uno sconto del 4% nel 1998, a prescindere dalle quantità acquistate;

d) applicare per i collegamenti APPC, a partire dal 1999, una scala di sconti che prevede riduzioni sulla base del consumo realizzato, pari al 4% (da 0 a 3 miliardi di fatturato), all'8% (da 3 a 6 miliardi), al 12% (da 8 a 10 miliardi) e al 16% (oltre 10 miliardi).

La limitazione ai collegamenti APPC di uno sconto sui consumi si basa, a parere di INFOCAMERE, su motivazioni sia tecniche sia economiche. In particolare, i collegamenti APPC risultano meno costosi per INFOCAMERE rispetto a quelli 3270, in quanto viene semplificata l'interfaccia, viene demandata ai distributori la formattazione dei dati e possono essere serviti contemporaneamente più clienti.

53. In altri termini, INFOCAMERE ha soppresso il sistema di sconti legati all'impegno minimo estendendo per due anni a tutti i distributori, indipendentemente dal fatturato realizzato, la riduzione del 14,5% sul listino, che corrisponde allo sconto di cui ha mediamente beneficiato CERVED fino a questo momento. Inoltre, in considerazione della maggiore efficienza e della conseguente minore onerosità per INFOCAMERE del collegamento APPC, la stessa ha introdotto un sistema di sconti quantità aggiuntivi volto a incentivare l'uso di questa modalità di collegamento. Tuttavia, al fine di prevenire il rischio di asimmetrie a favore dell'attuale e principale distributore, CERVED, l'applicazione di tale sistema è stata sospesa fino al 1° gennaio 1999.

54. Infine, INFOCAMERE, nel corso dell'audizione finale del 22 ottobre 1997, ha precisato che entro la fine del 1997 avrebbe avuto termine la fornitura a CERVED di speciali servizi di *outsourcing* in quanto, con l'inizio del 1998, sarebbe stato ridefinito il contenuto e le condizioni dei servizi di *outsourcing* forniti a Cerved.

Nella medesima sede, INFOCAMERE ha reso noto di essere pienamente disponibile a fornire, a parità di condizioni con Cerved, i servizi di *outsourcing* anche agli altri distributori, e aver informato, con lettera del 16 ottobre 1997, tutti i distributori di tale possibilità specificando le relative condizioni economiche. In tal modo INFOCAMERE intende "garantire un equo trattamento di tutti i distributori" e si impegna, pertanto, a dare analoga informativa a tutti i nuovi sottoscrittori del contratto.

iv) I nastri sui debitori protestati

55. Nell'ambito del contratto di distribuzione del 1995, sottoscritto dalla sola CERVED, era prevista anche la possibilità di acquistare periodicamente un nastro contenente l'aggiornamento della banca dati nazionale dei debitori protestati relativo all'ultima quindicina e corrispondente ai bollettini cartacei pubblicati dalle Camere di Commercio di ciascuna provincia (denominato nastro sulla movimentazione protesti).

56. Alla fine del 1996, INFOCAMERE ha comunicato al proprio distributore CERVED che la fornitura del nastro sarebbe cessata a partire dal maggio 1997, in ragione dell'entrata in vigore della nuova normativa sui protesti e di quella sulla protezione dei dati personali. Di conseguenza, CERVED ha comunicato ai propri clienti (Dun & Bradstreet e Brain Good Chance⁷), con i quali aveva uno specifico rapporto contrattuale per la fornitura di questo nastro, la sospensione del servizio.

g) Le informazioni fornite dai distributori

57. Secondo quanto illustrato in precedenza, a seguito dell'entrata in vigore del contratto INFOCAMERE 1997, vari operatori hanno sottoscritto il medesimo contratto divenendo in tal modo distributori della INFOCAMERE.

Alcuni di questi distributori e precisamente quelli che per primi hanno sottoscritto il contratto in parola (Saritel, Crif, Datitalia), sono stati convocati in audizione e in tale sede hanno fornito informazioni e documenti. Inoltre, la società INFOCAMERE ha fornito i contratti sottoscritti da Sek, Eurocredit e Zucchetti.

58. Tutti i distributori ascoltati in audizione hanno affermato che il precedente contratto di distribuzione di INFOCAMERE, conteneva alcune clausole che risultavano economicamente non sostenibili, quali in primo luogo la previsione di un minimo garantito pari a 5 miliardi. Ad esempio nel corso dell'audizione della società Saritel è stato affermato che "Rispetto alla proposta iniziale di Infocamere, il contratto sottoscritto da Saritel presenta delle modifiche soprattutto per quanto riguarda il regime delle responsabilità e il minimo garantito che ammontava inizialmente a 5 mld. Saritel non riteneva possibile l'impegno ad un minimo garantito verso Infocamere da parte di un nuovo distributore: infatti, qualsiasi operatore interessato ad iniziare l'attività di distribuzione delle bd camerale dovrà confrontarsi con un mercato fortemente caratterizzato dalla posizione monopolistica di un soggetto come Cerved e troverà, pertanto, estremamente poco probabile il raggiungimento nell'arco dei primi 12 mesi di attività di un fatturato quanto meno comparabile con il minimo garantito"⁸.

59. Nessuno dei distributori si è impegnato per un minimo garantito, pertanto i medesimi non beneficiano di alcuno sconto. Essi hanno spiegato che questa scelta è dovuta alla circostanza che prevedono, almeno in una fase iniziale, non inferiore a due anni, di realizzare un fatturato molto contenuto nei confronti di INFOCAMERE, tale da non rendere conveniente l'assunzione di un impegno minimo.

A questo proposito i distributori hanno, inoltre, dichiarato che il meccanismo di sconti collegato all'assunzione di un minimo garantito avvantaggia, in una fase iniziale, il soggetto presente sul mercato già da tempo, cioè CERVED. Ad esempio, la società CRIF ha affermato che "per compensare questo fenomeno sarebbe auspicabile che gli sconti quantità fossero sospesi per un periodo di almeno due anni. Oggi ad esempio, considerando il fatturato realizzato da CERVED e le soglie di acquisto necessarie per usufruire degli sconti, lo svantaggio di CRIF rispetto al concorrente risulta pari a circa [omissis]. A questo proposito si tenga presente che, in una prima fase, la concorrenza tra distributori dovrà necessariamente basarsi sul prezzo di offerta dei servizi di base, mentre solo nel medio-lungo periodo potrà articolarsi anche sulla qualità del servizio"⁹.

60. Tutti gli operatori ascoltati hanno sottolineato che ritengono fondamentale che INFOCAMERE garantisca la parità di trattamento a tutti i distributori e che a tal fine risulta essenziale che siano praticate uguali condizioni non solo sotto il profilo economico ma anche per quanto concerne "le modalità operative di accesso alle banche dati"¹⁰, in quanto queste ultime hanno un rilevante impatto economico sul distributore. "In particolare, per quanto riguarda servizi come il monitoraggio che sono attualmente molto richiesti dal mercato e che presuppongono la possibilità di disporre anche dei soli aggiornamenti della bd"¹¹.

I rappresentanti della società CRIF hanno aggiunto che, ai fini di una reale parità di condizioni tra i distributori, risulta fondamentale che "gli elaboratori di INFOCAMERE siano fisicamente separati da quelli di CERVED mentre attualmente sono uniti, ma risulta siano in fase di separazione". Infatti, a parere di

⁷ In particolare, D&B-Kosmos aveva stipulato con CERVED un contratto per l'acquisto di tutti i protesti di importo superiore alle 300.000 lire, mentre Brain Good Chance aveva stipulato un contratto per i protesti di importo inferiore alle 300.000 lire.

⁸ Verbale audizione Saritel.

⁹ Verbale audizione Crif.

¹⁰ Verbale audizione Saritel.

¹¹ Verbale audizione Saritel.

CRIF, l'offerta a un dato distributore di una tipologia di collegamento preclusa agli altri può influire in misura sostanziale sulle condizioni di concorrenza.

61. La società CRIF ha fatto presente che, in vista della prossima soppressione del Bollettino cartaceo dei protesti, nutre una forte preoccupazione che sul mercato non siano più reperibili i nastri o i CD-Rom contenenti l'elenco dei debitori protestati. A tale proposito CRIF ha espresso particolare preoccupazione in ordine alla circostanza che nel contratto di distribuzione predisposto da INFOCAMERE, per quanto concerne i protesti, è prevista solo la possibilità di effettuare ricerche nominative, mentre non è prevista la fornitura periodica, su supporto magnetico, dell'aggiornamento quindicinale dell'archivio sui debitori protestati. La CRIF ha spiegato che queste preoccupazioni derivano dalla circostanza che, se è vero che i prezzi praticati da INFOCAMERE per i protesti sono stati ridotti del 25%, questi "risultano ancora insopportabili per l'impiego nell'ambito dei servizi di monitoraggio che CRIF Servizi Srl offre alle banche. Pertanto, qualora non fossero più disponibili le fonti di dati sui protesti attualmente utilizzate da CRIF Servizi Srl, non sarà probabilmente più possibile offrire servizi di monitoraggio al settore del credito"¹².

62. In conclusione, si deve osservare che, dalle informazioni acquisite, risulta che una buona parte dei soggetti che hanno sottoscritto il contratto di distribuzione di INFOCAMERE non intendono limitarsi a svolgere l'attività di distribuzione, ma hanno in programma di avvalersi anche della possibilità, espressamente contemplata dal contratto 1997, di fruire del collegamento diretto con le banche dati camerali per approntare propri prodotti commerciali.

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

a) Le argomentazioni dei Denuncianti

63. Nelle segnalazioni pervenute all'Autorità e in particolare in quelle dell'ANCIC si lamenta che le Camere di Commercio medesime avrebbero adottato comportamenti uniformi, consistenti nel mettere a disposizione dell'utenza solo una minima parte delle informazioni economico-commerciali detenute dalle medesime Camere (c.d. informazioni camerali) e soprattutto nel negare la fornitura delle informazioni in questione con modalità informatiche.

Inoltre, le Camere di Commercio fornirebbero l'accesso pieno e diretto, con modalità informatiche, alle informazioni camerali solo alle società INFOCAMERE e CERVED, le quali a loro volta agirebbero sotto il controllo e nell'esclusivo interesse delle stesse Camere di Commercio.

64. Per quanto concerne le società INFOCAMERE e CERVED, ad avviso dei denunciati e particolarmente dell'ANCIC, queste costituirebbero un'unica entità economica, la quale deterrebbe una posizione dominante sia nel mercato delle informazioni camerali grezze sia nel mercato dei servizi di informazioni economico commerciali a valore aggiunto. I denunciati sostengono, altresì, che tale entità economica abuserebbe della propria posizione dominante praticando restrizioni nelle modalità fornitura delle informazioni camerali grezze nonché praticando condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

In particolare, si sostiene che i nuovi distributori di INFOCAMERE, non potendo contare su alcuno dei rapporti privilegiati esistenti tra la stessa INFOCAMERE e CERVED, si troveranno in una posizione di grave svantaggio concorrenziale nei confronti di quest'ultima.

Inoltre, si fa notare che l'abuso di posizione dominante non può essere eliminato solamente aumentando il numero dei distributori, ma occorre che sia consentito l'accesso diretto alla materia prima, dietro pagamento dei diritti camerali relativi a ciascuna informazione attinta, a tutti gli operatori che soddisfino i necessari requisiti di affidabilità economica e professionale. A tal fine viene sottolineato che nessuna barriera di tipo tecnologico preclude l'interconnessione diretta con le banche dati camerali.

L'ANCIC, nel corso dell'audizione conclusiva del procedimento ha sottolineato che: a) i comportamenti passati e presenti delle società delle Camere costituiscono abuso di posizione dominante mentre non vi è alcuna garanzia sulle ipotesi di futuri comportamenti maggiormente rispettosi della concorrenza; b) il fatto che tutti gli operatori siano obbligati ad avvalersi dei distributori per l'approvvigionamento dei dati camerali, implica un aumento dei prezzi finali nel mercato; c) le Camere sono obbligate *ex lege* a consentire a chiunque l'accesso libero alle banche dati camerali, al costo amministrativo.

¹² Verbale audizione Crif.

65. La HONYVEM, socio ANCIC, ha presentato un'autonoma segnalazione all'Autorità nella quale lamenta di aver inutilmente richiesto alle Camere di Commercio i supporti magnetici contenenti i dati sui debitori protestati e sui bilanci, mentre la CERVED ha sempre potuto disporre gratuitamente di tali dati. Quest'ultima, pertanto, può agire in concorrenza con gli altri operatori del mercato. La HONYVEM ha, inoltre, sottolineato che diversi elementi, tra cui la disponibilità del bilancio sintetico realizzato da CERVED prima del bilancio ottico, portano a presumere che quest'ultima società disponga dei dati sui bilanci prima degli altri operatori.

66. La TELEJNFORM Srl, pur non aderendo all'ANCIC, ha fatto proprie le doglianze di quest'ultima e, inoltre, ha lamentato di essere stata ingiustamente discriminata, in quanto non ha beneficiato degli sconti previsti da un accordo concluso tra la CERVED e la medesima ANCIC, risalente all'inizio del 1995.

Più in generale, la TELEJNFORM Srl ha sostenuto che le Camere di Commercio dovrebbero trovare una soluzione adeguata alle necessità degli operatori con minori possibilità di investimento come, peraltro, consentito dal sistema informatico delle banche dati camerale.

67. La Brain Good Chance, ha presentato delle doglianze in larga misura coincidenti con quelle dell'ANCIC. Quest'operatore ha, in particolare, sottolineato le gravi conseguenze economiche patite a seguito del comportamento di INFOCAMERE/CERVED, consistente nell'aver per lungo tempo rifiutato la fornitura dei nastri contenenti gli aggiornamenti della banca dati sui debitori protestati, concedendola solo nella seconda metà del 1996, salvo poi interromperla definitivamente nell'aprile del 1997. La Brain Good Chance ha fatto presente di giudicare del tutto prive di fondamento le preoccupazioni giuridiche, relative all'entrata in vigore della normativa sulla *privacy* (L. n. 675/96) e di quella antiusura (L. n. 108/96), addotte da INFOCAMERE/CERVED a giustificazione della decisione di sospendere la fornitura in parola.

La Brain Good Chance ha lamentato, inoltre, il pregiudizio concorrenziale che alla stessa viene arrecato dal forte ritardo con cui, fino ad oggi, è avvenuta la distribuzione da parte delle Camere di Commercio dei Bollettini quindicinali dei protesti.

Sulla specifica questione dell'interruzione della fornitura dei nastri dei protesti è intervenuta direttamente, con argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle della Brain Good Chance, la società Dun e Bradstreet Kosmos, socio ANCIC.

68. La Federpol ha lamentato che INFOCAMERE/CERVED, approfittando della disponibilità di dati conseguente ai compiti pubblici affidati alla stessa dalle Camere di Commercio, svolge attività commerciali che non sono consentite dalla legge. Ciò ha determinato un grave danno per gli investigatori iscritti alla Federpol, che si sono visti sottrarre la migliore clientela, costituita dagli operatori del credito.

69. La SEK ha, in primo luogo, formulato argomentazioni analoghe a quelle della Brain Good Chance in merito al ritardo nella pubblicazione dei bollettini sui debitori protestati. Inoltre, la SEK ha fatto presente che il minimo garantito di 5 miliardi "rende improponibile a società come la SEK la sottoscrizione" del contratto di distribuzione che, peraltro, non è mai stato portato formalmente a conoscenza degli operatori diversi da CERVED. Analoghe considerazioni sono state formulate dalla SEK per le condizioni praticate da INFOCAMERE in ordine all'obbligo di acquistare la banca dati bilanci per intero, tenuto conto del prezzo per la stessa praticato.

Per quanto riguarda i dati sulle "variazioni camerale" (c.d. protocollo), la SEK ha lamentato che CERVED, pur disponendo tramite INFOCAMERE di tali dati su supporto informatico, non li rende disponibili agli operatori interessati.

Infine, la SEK, nel corso dell'audizione finale, pur apprezzando le sostanziali modifiche apportate da INFOCAMERE al contratto di distribuzione, ha rilevato il pregiudizio concorrenziale derivante dalla tardiva comunicazione da parte di INFOCAMERE, ai distributori, della possibilità di avvalersi dei servizi di *outsourcing* offerti da quest'ultima a CERVED.

70. La DATABANK ha, in primo luogo lamentato che esiste tuttora un disegno strategico unitario tra le principali Camere di Commercio, le società INFOCAMERE, CERVED e CERVED HOLDING, nonché la Centrale dei Bilanci, volto a canalizzare tutta la domanda di dati camerale su CERVED "sia facendo leva sul servizio che sul prezzo, peraltro multiplo del diritto di segreteria". DATABANK ha precisato che l'obbligo di acquistare per intero la banca dati ottica dei bilanci, considerato il prezzo "elevatissimo" della stessa, è del tutto inaccettabile. Inoltre, secondo questo denunciante, non vi è alcun motivo per non realizzare dischi ottici su richiesta contenenti solo una selezione di bilanci, come, peraltro, attualmente fa CERVED su richiesta di DATABANK.

DATABANK ha, altresì, fatto presente di aver richiesto più volte a INFOCAMERE che gli venisse consegnato il modello contrattuale relativo alla distribuzione delle banche dati camerali e che tale documento non gli è mai stato fornito. Infatti, INFOCAMERE si è limitata a mostrare a DATABANK una sintesi delle condizioni contenute nel contratto di distribuzione che, peraltro, appaiono del tutto inaccettabili.

Infine, DATABANK ha lamentato le gravi difficoltà ad acquisire i bilanci cartacei presso le Camere di Commercio.

b) Le argomentazioni delle Camere di Commercio

71. Le Camere hanno fatto presente di aver ritenuto, ciascuna nella propria autonomia, opportuno, nonché in linea con quanto previsto con la normativa vigente, affidare alla società consortile INFOCAMERE sia la gestione di una banca dati nazionale nella quale raccogliere le informazioni camerali sia la fornitura ai privati dell'accesso, con modalità informatiche, alla medesima banca dati.

La scelta di costituire un'unica banca dati nazionale, a parere delle Camere di Commercio, deriva dalla circostanza che sia la nuova normativa sul registro delle imprese sia quella sul registro informatico dei protesti, prevedono chiaramente che le informazioni raccolte dalle singole Camere, nell'ambito delle proprie competenze territoriali, debbano essere rese accessibili in tempo reale su tutto il territorio nazionale con strumenti telematici. Le Camere fanno, inoltre, osservare che la necessità di costituire un unico archivio nazionale dei dati camerali, deriva altresì da numerose norme di legge e di regolamento le quali prevedono l'interconnessione reciproca delle banche dati del sistema camerale con quelle di alcune pubbliche amministrazioni centrali (Anagrafe Tributaria, INPS, INAIL, ISTAT), al fine di realizzare una semplificazione degli adempimenti burocratici delle imprese, in particolare di quelle medio piccole.

72. Dalla necessità di costituire un'unica banca dati nazionale, deriva la decisione delle Camere di Commercio di affidare tale compito a una propria struttura consortile, quale è la società INFOCAMERE. Quest'ultima pur avendo il compito di fornire i dati anche all'utenza esterna, è stata recentemente privata della linea commerciale in quanto, ad avviso delle Camere, una presenza diretta della INFOCAMERE sul mercato avrebbe rappresentato una deviazione dai compiti istituzionali delle Camere stesse. E' in questa logica che le Camere prevedono, sia pur gradualmente, di uscire dalla compagine azionaria della CERVED Spa

73. Le Camere di Commercio, hanno precisato che, contrariamente a quanto richiesto da alcuni denunciati, "non è possibile ipotizzare collegamenti diretti di utenti terzi alle singole camere di commercio", "non essendo pensabile riprodurre la banca dati di INFOCAMERE per 103 sedi dei registri delle imprese". Inoltre, le Camere hanno fatto presente di aver ricevuto solo in maniera sporadica richieste di fornitura di dati su supporto informatico.

Alcune Camere, tuttavia, hanno fatto notare che il sistema delle Camere di Commercio ha vissuto una fase di profonda trasformazione dovuta alla introduzione di una nuova disciplina per il registro delle imprese e per i protesti. Per questa ragione le Camere, non hanno avuto ancora il tempo di valutare la possibilità di fornire direttamente le informazioni anche su supporto informatico.

74. Infine, le Camere di Commercio e in particolare l'UNIONCAMERE, sottolineano di non essere soggette all'applicazione della normativa sulla concorrenza, in quanto le stesse "non dispongono affatto di un'apprezzabile autonomia decisionale per la organizzazione e la gestione dei servizi amministrativi loro attribuiti, mentre leggi e regolamenti fissano tariffe o criteri per la quantificazione dei costi dei servizi per gli utenti. In quanto pubbliche amministrazioni, poi, devono poter giustificare l'attività diretta alla luce di criteri legali ben definiti, che portano ad escludere la organizzazione di attività non obbligatorie utilizzando risorse destinate ad altre finalità.

c) Le argomentazioni della INFOCAMERE

75. INFOCAMERE, ha fatto presente che la propria costituzione rappresenta il risultato dell'adozione "di un modello in forma societaria dello svolgimento delle attività materiali a supporto del servizio pubblico informativo previsto dalla legge di riordinamento delle Camere di Commercio"¹³.

¹³ Memoria di INFOCAMERE del 4 novembre 1996.

76. INFOCAMERE ha, in primo luogo, sostenuto che l'attività delle Camere di Commercio, per i profili oggetto di istruttoria, si sostanzia nello svolgimento di un servizio pubblico obbligatorio, il quale non configura alcuna attività di impresa e non può collocarsi nell'ambito di una fattispecie di intesa o altra prassi restrittiva.

Queste caratteristiche dell'attività delle Camere connotano inevitabilmente anche l'attività e la natura della INFOCAMERE che, pertanto, si atteggia "quale organismo di diritto pubblico investito di un pubblico servizio quale la tenuta e la gestione della banca pubblica dei dati camerale". Peraltro, anche a voler considerare l'attività di INFOCAMERE come attività di impresa questa sarebbe sottratta al sindacato dell'Autorità ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della legge n. 287/90.

77. INFOCAMERE ha ritenuto opportuno adempiere "al compito istituzionale", di consentire l'accesso agli archivi camerale anche al pubblico mediante collegamento telematico, attraverso una rete di distributori. INFOCAMERE ha illustrato che questa scelta organizzativa, pur differenziandosi da quella di altre pubbliche amministrazioni, è stata dettata da una serie di ragioni di natura tecnica ed economica.

In particolare, secondo INFOCAMERE la fornitura al pubblico dell'accesso telematico alle banche dati comporta la disponibilità di una struttura di trasmissione dati capillare e dotata di interfacce tecniche diversificate, di un'organizzazione commerciale dedicata in grado di svolgere un'attività di marketing efficace, nonché di strutture amministrative volte alla gestione dei rapporti diretti con la clientela. La realizzazione di tali strutture avrebbe comportato, a parere di INFOCAMERE, "la preoccupazione di doversi sobbarcare rischi imprenditoriali, estranei alla natura di società consortile senza fini di lucro, e di non riuscire ad assecondare nel modo migliore l'evoluzione della domanda"¹⁴. Al contrario, il ricorso a una rete di distributori non esclusivi consente di garantire "il miglior rispetto dei principi di mercato e di trasparenza" attraverso il gioco competitivo tra i vari distributori.

78. INFOCAMERE ha sostenuto che, successivamente all'apertura del procedimento istruttorio, la stessa ha posto in essere sostanziali modifiche nel regime dei rapporti con gli operatori commerciali interessati alla fruizione dei dati camerale, "secondo una progressione conforme all'iniziale disegno concepito al momento della scissione della CERVED e alla creazione della Società consortile delle Camere di commercio". A seguito di tali modifiche, a CERVED, che in una prima fase era l'unico soggetto a disporre dei mezzi necessari per svolgere la funzione di distributore, si sono già affiancati altri sei distributori, "ciascuno con una propria peculiarità di presenza sul mercato e con fatturati di dimensioni diverse".

Più in generale, INFOCAMERE ha precisato che con le modifiche apportate al contratto per i distributori "ha inteso rendere ancor più appetibile l'assunzione dell'incarico, anche se ciò ha comportato rilevanti perdite per Infocamere in termini di garanzia di fatturato e di sicurezza nel rientro degli investimenti".

79. INFOCAMERE ha, inoltre, precisato che l'iniziale fissazione, nell'ambito del contratto di distribuzione, della condizione del fatturato minimo pari a cinque miliardi non era preordinata a salvaguardare la posizione di Cerved, ma costituiva una garanzia per INFOCAMERE di mantenere una selezionata rete di distributori in grado di assicurarle il recupero degli investimenti connessi all'attivazione del servizio di distribuzione. Ne consegue che, a parere di INFOCAMERE, tale condizione contrattuale rientrava *latu sensu* nella tipologia della c.d. "distribuzione selettiva".

80. Per quanto riguarda i protesti, INFOCAMERE ha sostenuto che la nuova normativa in materia (articolo 3 bis del decreto legge 18 settembre 1995, n. 381, convertito nella legge 15 novembre 1995, n. 480) e di quella relativa all'usura (artt. 17 e 18 della L. n. 108/96), nonché la recente legge sulla *privacy* (L. n. 675/96), non consentono più alla medesima di proseguire nella fornitura dei nastri quindicinali di aggiornamento della banca dati nazionale alle società Dun & Bradstreet Kosmos e Brain Good Chance tramite la CERVED. La normativa sopra richiamata vieta, infatti, la creazione di banche dati sui protesti parallele a quella tenuta dalle Camere di Commercio.

A tale proposito, INFOCAMERE ha rilevato, inoltre, che a seguito della sospensione nella vendita dei nastri, "i prezzi di vendita del servizio protesti su CD-Rom non sono aumentati, anche perché accanto a Brain Good Chance operavano e continuano a operare altri soggetti che ricavano la banca dati dai bollettini pubblicati dalle Camere di Commercio."

INFOCAMERE ha dichiarato che, una volta entrato in vigore il regolamento di attuazione di cui all'articolo 3 bis sopra citato, che prevede la sostituzione dei bollettini a stampa dei protesti con il registro

¹⁴ Memoria di INFOCAMERE dell'11 settembre 1997.

informatico nazionale, offrirà “ogni consentita modalità di fruizione del servizio a tutti gli utenti interessati”.

81. Infine, INFOCAMERE sostiene che, anche alla luce dei più recenti orientamenti dottrinari, non si può in alcun modo sostenere che le Camere di Commercio, la INFOCAMERE, la TECNO HOLDING e la CERVED diano vita a un'unica “impresa-aggregato”, in quanto pur ammettendo un “collegamento” tra questi soggetti, per trarne la conseguenza che essi costituiscono un'unica entità economica, è necessario dimostrare “l'esistenza reale di un vero potere centralizzato di direzione e di controllo”. Nel caso di specie l'esistenza di tale potere di controllo non è stata dimostrata e non è dimostrabile, in quanto non sussiste. Peraltro, tra INFOCAMERE e CERVED non esiste alcuna forma di condizionamento operativo.

d) Le argomentazioni delle società TECNO HOLDING e CERVED

82. Ad avviso di CERVED non è condivisibile la tesi sostenuta dall'Autorità, in base alla quale le medesime società e la Infocamere costituirebbero un'unica entità economica. In particolare, per quanto riguarda i rapporti tra INFOCAMERE e CERVED, non esiste alcun elemento di fatto che consenta di sostenere che le stesse sono sottoposte a un medesimo centro di controllo: a) le società hanno un diverso stato giuridico, la INFOCAMERE è una società consortile, mentre la CERVED è una società a scopo di lucro; b) la CERVED è sottoposta al controllo congiunto delle società TECNO HOLDING, ICCRI e Centrale Bilanci, delle quali le ultime due sono del tutto estranee al sistema camerale; c) tra le Camere di Commercio, che l'Autorità ha sostenuto essere imprese, non esiste alcun patto di sindacato in ordine al controllo di TECNO HOLDING; d) la copresenza delle medesime persone nei consigli di amministrazione si limita oggi a tre consiglieri su nove per CERVED e a tre su ventuno in INFOCAMERE; e) CERVED, nell'ultimo esercizio, ha realizzato 29 miliardi di fatturato, pari al 25% del fatturato totale, con prodotti di fonte non camerale; f) i servizi di outsourcing forniti da INFOCAMERE hanno pesato solo per il 6,5% sui costi operativi di CERVED nel 1997, e peseranno solo per il 5% nel 1998.

Da quanto sopra esposto e alla luce dei principi del diritto comunitario e nazionale in materia di concorrenza, risulta che le società TECNO HOLDING e CERVED costituiscono soggetti giuridici ed economici assolutamente distinti fra loro e non controllati, né direttamente né indirettamente da INFOCAMERE e/o dalle Camere di Commercio.

La TECNO HOLDING, oltre a far proprie le argomentazioni presentate dalla CERVED sulla realtà societaria, ha sottolineato l'importanza del processo di separazione da INFOCAMERE, iniziato al momento della scissione, che ha portato a un elevato grado di diversificazione tra le attività svolte dalle tre società.

83. La CERVED ha, inoltre, fatto presente che non ritiene condivisibile la tesi sostenuta dall'Autorità in base alla quale INFOCAMERE avrebbe concepito “su misura per Cerved i requisiti generali da soddisfare per divenire distributore”¹⁵.

A tale proposito CERVED ha sottolineato che il contratto specifico di distribuzione tra Infocamere e Cerved non prevedeva un minimo garantito di 5 miliardi di lire, ma di ben 20 miliardi di lire. Ciò testimonierebbe che “la griglia dei requisiti minimi richiesti ai distributori è stata elaborata da Infocamere avendo riguardo evidentemente non a Cerved Spa, ma ad un ipotetico distributore che offrisse garanzie minime, tali requisiti essendo stati invece applicati in maniera più gravosa a Cerved. O, se si vuole, i requisiti sono stati tarati su livelli nettamente inferiori a quelli che Cerved è in grado di soddisfare”.

La medesima società ha fatto, altresì, notare che INFOCAMERE, qualora avesse voluto effettivamente privilegiare la CERVED, avrebbe legittimamente potuto optare per un solo distributore esclusivo, scelto in esito a una gara pubblica, che con ogni probabilità sarebbe stata vinta dalla stessa Cerved, in quanto già dotata delle strutture per operare come distributore.

84. La CERVED ha, inoltre, sostenuto che l'Autorità ha correttamente individuato i mercati rilevanti, ma su di essi CERVED non detiene una posizione dominante. Infatti, CERVED non gode del grado di indipendenza comportamentale proprio della posizione dominante, in quanto: vi sono altri distributori dei dati camerali dotati di risorse economiche pari o superiori a quelle di Cerved; vi sono vari altri operatori nel mercato dei servizi informativi a valore aggiunto; non vi sono costi di sostituzione per i clienti finali tra un distributore e l'altro.

85. In mancanza di una posizione dominante, Cerved ritiene fortemente pregiudizievole la decisione di Infocamere, sollecitata dall'Autorità, di sospendere gli sconti quantità soprattutto con riferimento alla

¹⁵ Memoria di Cerved Holding e CERVED, dell'11 ottobre 1996.

modalità di collegamento APPC. Per quanto concerne quest'ultima tipologia di collegamento, occorre, infatti, considerare che l'Autorità stessa ha riconosciuto che Cerved è un *new comer* sul mercato delle informazioni a valore aggiunto e, pertanto, la soppressione del meccanismo comporterebbe l'ingiustificata eliminazione di un lecito strumento di concorrenza. A sostegno di questa tesi CERVED ha richiamato, l'ampia giurisprudenza comunitaria e nazionale in materia di sconti quantità e diritto della concorrenza, tra cui la sentenza della Corte di Cassazione n. 355/90.

V. VALUTAZIONI GIURIDICHE

a) Con riferimento alle Camere di Commercio

86. L'istruttoria ha dimostrato che l'attività di diffusione delle informazioni camerali svolta, in tutto o in parte, direttamente o indirettamente, dalle Camere di Commercio è, sotto i profili rilevanti per l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, configurabile come attività economica.

87. Le risultanze istruttorie mostrano, infatti, che i dati camerali, oltre a rispondere a una funzione anagrafico-certificativa, possiedono una rilevante utilità economica in quanto forniscono un quadro di informazioni completo sull'identità, sull'attività e sulle condizioni economiche della quasi totalità delle imprese attive sul territorio nazionale.

La circostanza che la raccolta e la diffusione di informazioni sui soggetti economici siano di norma affidate a uffici pubblici, al fine di realizzare un sistema di pubblicità legale, non esclude la possibilità di configurare, nel contesto del diritto della concorrenza, tali attività come attività economiche. L'analisi del contesto nazionale e internazionale conferma peraltro che le attività di raccolta di informazioni sugli operatori economici non sono sempre state né sono necessariamente esercitate da enti pubblici. Ad esempio, per quanto riguarda i bilanci societari, esistono sia in Italia che in altri Paesi europei, operatori privati che realizzano e gestiscono specifiche banche dati.

88. L'istruttoria ha dimostrato altresì che le Camere dispongono di un significativo grado di autonomia nel definire le modalità di fornitura delle informazioni camerali, potendole organizzare sulla base delle risorse economiche e tecniche disponibili e del contesto di mercato in cui si trovano a svolgere il proprio ruolo istituzionale. È risultato, inoltre, che numerose Camere offrono una gamma di servizi informativi che va al di là dei compiti previsti dalla normativa e risulta sostanzialmente analoga ai servizi di informazione economico-commerciale offerti sul mercato da operatori privati.

89. Da quanto sopra esposto consegue che, alla luce dei principi del diritto comunitario della concorrenza, in base ai quali "la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento", le Camere di Commercio sono da ritenersi imprese nell'ambito delle attività di raccolta e distribuzione delle informazioni camerali (sentenza della Corte di Giustizia CE, del 23.4.91, Hoefner e Elser c. Macrotron GmbH, C-41/90; sentenza della Corte di Giustizia CE, del 16.11.95, Fédération française des sociétés d'assurances e altri c. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, C-244/94).

90. Dagli elementi acquisiti nel corso del procedimento risulta che le Camere, salvo isolate eccezioni, non sono disponibili a fornire all'utenza le informazioni camerali su supporto informatico. Questo comportamento appare collegato alla conseguenza della decisione assunta da ciascuna Camera di delegare la fornitura ai terzi delle informazioni camerali su supporto informatico alla società consortile INFOCAMERE.

L'istruttoria ha, altresì, evidenziato che, pur non essendosi attuato un esplicito accordo tra le Camere di Commercio in merito alla scelta organizzativa di non provvedere direttamente alla fornitura a terzi dei dati camerali con modalità informatiche, le Camere stesse hanno consapevolmente posto in essere comportamenti uniformi e paralleli consistenti nel delegare interamente tali attività alla società consortile.

91. La decisione di delegare a INFOCAMERE la fornitura dei dati camerali informatizzati risulta essere la conseguenza delle oggettive difficoltà tecniche e gestionali delle Camere nell'offrire direttamente al pubblico i dati camerali su supporto informatico o per via telematica su base nazionale. Allo stesso tempo, come confermato dal Ministero dell'Industria, il modello organizzativo scelto dalle Camere rientra negli ambiti di autonomia gestionale previsti dalla legislazione vigente in materia e ha consentito di far

fronte con tempestività alla necessità di rendere disponibile un sistema informatico camerale su base nazionale.

Peraltro, l'affidamento a INFOCAMERE della diffusione dei dati in parola non determina in linea di principio un effetto distorsivo della concorrenza dovendo la stessa, in ragione del proprio statuto, provvedere alla diffusione dei dati camerale con condizioni e principi sostanzialmente analoghi a quelli previsti dalle Camere di Commercio.

In conclusione, il comportamento delle Camere di Commercio, volto a centralizzare la diffusione con modalità informatiche dei dati camerale non risulta espressione di una strategia finalizzata a favorire un operatore (INFOCAMERE-CERVED) a danno dei concorrenti di quest'ultimo e non appare idoneo in quanto tale a produrre un effetto restrittivo della concorrenza.

92. Di conseguenza, pur essendo possibile ipotizzare l'esistenza di un'intesa al riguardo tra le Camere di Commercio ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della legge n. 287/90, la stessa non risulta avere per oggetto o per effetto una ingiustificata restrizione della concorrenza nei mercati interessati.

b) Con riferimento alla INFOCAMERE e CERVED

b.1) I rapporti tra INFOCAMERE e CERVED

93. Dagli elementi acquisiti risulta che le società INFOCAMERE e CERVED sono prevalentemente partecipate, direttamente e/o indirettamente, dalle medesime Camere di Commercio, con la conseguenza che il direttore generale e vari consiglieri di amministrazione di INFOCAMERE sono presenti anche negli organi statutari della CERVED.

Risulta, inoltre, un'altra circostanza rilevante, ossia che fino ad oggi, l'attività assolutamente prevalente di CERVED è stata la distribuzione, di fatto in esclusiva, dell'accesso alle banche dati di INFOCAMERE e che la CERVED era in grado di svolgere tale attività solo grazie alla possibilità di avvalersi, sulla base di contratti di *outsourcing*, delle strutture tecniche della medesima INFOCAMERE.

Da quanto sopra esposto discende da un lato che la società CERVED non sarebbe stata in grado di svolgere la propria attività prevalente (la fornitura dell'accesso alle banche dati camerale), qualora fossero cessati i rapporti contrattuali con la INFOCAMERE, dall'altro che la INFOCAMERE avrebbe subito, almeno nel breve periodo, una sostanziale riduzione del proprio fatturato qualora fosse venuta meno la possibilità di avvalersi della rete di vendita e assistenza della CERVED.

94. Questi elementi, considerati nel loro complesso, dimostrano che tra le società INFOCAMERE e CERVED intercorrono una serie di relazioni tali da determinare una coincidenza dei rispettivi interessi economici e una dipendenza reciproca nello svolgimento delle rispettive attività ancora così forti da aver reso, anche negli anni successivi alla loro scissione, le due entità assimilabili a un'unica entità economica.

95. Occorre, tuttavia, considerare che tra INFOCAMERE e CERVED è in corso un processo di progressiva separazione il quale, se fino ad oggi non ha determinato una vera e propria indipendenza economica tra le due società, appare idoneo a realizzare nel prossimo futuro una completa separazione.

Questo processo dovrà comunque essere verificato sulla base degli effettivi comportamenti sul mercato delle Parti.

b.2) La posizione dominante di INFOCAMERE e di CERVED

96. Le informazioni camerale sono dotate di un'utilità economica la quale risulta notevolmente accresciuta a seguito della raccolta di tali dati in archivi elettronici di dimensione nazionale.

Per gli operatori professionali l'accesso a questi archivi elettronici risulta indispensabile al fine di elaborare i dati con le moderne tecnologie e realizzare servizi di informazioni economico-commerciali.

Risulta, inoltre, che i dati camerale, particolarmente dopo l'affidamento, operato dall'articolo 8, della legge n. 580/93, alle Camere di Commercio, della tenuta del registro delle imprese, possiedono caratteristiche di completezza, aggiornamento e affidabilità tali da non renderli sostituibili con altre fonti di informazioni.

97. Gli archivi elettronici nazionali contenenti le informazioni camerale sono stati realizzati e vengono gestiti, in regime di esclusiva, dalla società INFOCAMERE su incarico delle Camere di Commercio. In ragione di ciò, la società INFOCAMERE è l'unico soggetto che dispone degli archivi nazionali delle informazioni camerale e che può fornire l'accesso agli stessi con modalità informatiche.

Pertanto, INFOCAMERE detiene una posizione dominante nel mercato dell'archiviazione e della vendita dell'accesso alle informazioni camerali su supporto informatico.

98. Per quanto riguarda la CERVED, risulta che tale società è stata di fatto fino al 1997 l'unico operatore nel mercato della distribuzione delle banche dati camerali. Infatti, pur essendo stati sottoscritti altri contratti di distribuzione, gli operatori in questione non hanno ancora iniziato la propria attività, se non a livello sperimentale. I tempi di entrata sul mercato risultano condizionati dalla presenza di un operatore per lungo tempo monopolista, dalla durata annuale dei contratti e dalle scadenze di rinnovo, nonché dai forti collegamenti tra CERVED e il fornitore INFOCAMERE.

CERVED, pertanto, ha detenuto e mantiene tuttora una posizione dominante nel mercato della distribuzione dei dati camerali al pubblico.

b.3) Il comportamento di INFOCAMERE

i) I prezzi praticati da INFOCAMERE per l'accesso agli archivi camerali

99. Secondo quanto emerso dalle risultanze istruttorie e, in particolare, dalla relazione di accompagnamento al decreto del Ministro dell'Industria del 7 febbraio 1996, le tariffe ministeriali per l'accesso da terminale remoto agli archivi camerali non comprendono la copertura dei costi sostenuti da INFOCAMERE per l'offerta del medesimo accesso. Pertanto, l'utilizzatore, oltre al diritto di segreteria da versare alle Camere di Commercio, deve corrispondere a INFOCAMERE un prezzo equivalente ai costi derivanti dall'impiego delle risorse informatiche e telematiche.

Ne consegue che INFOCAMERE, indipendentemente dai diritti di segreteria, può richiedere un corrispettivo per ogni informazione fornita per via telematica. In ragione del regime giuridico in cui opera INFOCAMERE, tale corrispettivo deve, comunque, essere strettamente collegato alla copertura dei costi del servizio.

100. Di fatto, nel corso dell'istruttoria, INFOCAMERE ha modificato il livello dei corrispettivi richiesti. In particolare, con l'adozione del contratto di distribuzione del 1997, la stessa società ha modificato nel modo seguente il listino dei prezzi dei propri servizi: *i)* sono diminuiti in misura sostanziale i prezzi unitari delle informazioni, con riduzioni che vanno dal 50% al 94% dei prezzi base del precedente listino; *ii)* sono aumentati i canoni annuali ed è stato introdotto un contributo di attivazione.

Inoltre, al fine di promuovere l'ingresso di nuovi operatori nel mercato della distribuzione, INFOCAMERE ha deciso di ridurre del 14,5% i prezzi unitari delle informazioni previste nel nuovo listino, a prescindere dalle quantità acquistate.

La modifica del listino operata da INFOCAMERE, ha quindi determinato, per i distributori, una rilevante diminuzione dei costi variabili, ampliando i margini di cui gli stessi possono disporre nell'offerta dei propri servizi. Inoltre, occorre considerare che, il nuovo listino, pur comportando costi fissi più elevati (dovuti all'introduzione del canone di attivazione e all'aumento dei canoni annuali di abbonamento), presenta una maggiore flessibilità: ad esempio, in virtù del fatto che il distributore può scegliere liberamente il numero di sessioni a cui abbonarsi annualmente. Questa maggiore flessibilità, contribuisce indubbiamente a facilitare l'ingresso di nuovi distributori di informazioni camerali, permettendo di accedere al contratto di distribuzione anche a soggetti con caratteristiche industriali diverse.

ii) Ostacolo all'ingresso dei concorrenti nel mercato derivante dall'imposizione di un minimo garantito e dagli sconti praticati da INFOCAMERE

101. Il contratto di distribuzione 1995 proposto da INFOCAMERE agli operatori interessati prevedeva la realizzazione di un fatturato minimo garantito obbligatorio pari a 5 miliardi di lire, nonché il possesso di un capitale sociale o di un patrimonio netto anch'esso almeno pari a 5 miliardi.

Il medesimo contratto prevedeva, inoltre, un complesso meccanismo di sconti quantità, che comportava, per l'operatore che fosse stato in grado di beneficiarne, sostanziali riduzioni, comprese tra il 60% e il 90%, del prezzo base dei dati acquistati.

102. L'imposizione di un fatturato minimo garantito, nonché il possesso di un capitale sociale o di un patrimonio netto dell'ammontare sopra indicato, costituivano un vincolo economico non sostenibile per un nuovo distributore, in quanto non era ragionevolmente prevedibile, nell'arco dei primi anni di attività, l'effettivo raggiungimento di un fatturato significativo, paragonabile al minimo garantito richiesto dal contratto.

Per le medesime ragioni, nessuno degli operatori interessati all'attività di distribuzione dei dati camerali risultava astrattamente in grado di beneficiare degli sconti previsti dal contratto.

La sostanziale difficoltà degli operatori di realizzare volumi di acquisto di informazioni camerali, tali da raggiungere il minimo garantito e da usufruire degli sconti quantità, dipendeva principalmente dalla presenza sul medesimo mercato della distribuzione dei dati camerali di un operatore dominante quale CERVED, di fatto economicamente integrato con il fornitore INFOCAMERE. CERVED, peraltro, risultava l'unico operatore in grado di beneficiare degli sconti quantità, anzi si collocava nella fascia massima dello sconto.

A sostegno di quanto sopra esposto si consideri che, non appena INFOCAMERE ha modificato il contratto, sopprimendo la previsione di un fatturato minimo garantito e di un capitale sociale o patrimonio netto minimi, diversi operatori hanno chiesto di sottoscrivere il contratto di distribuzione.

103. Risulta, pertanto, che il comportamento di INFOCAMERE, consistente nell'aver richiesto agli operatori interessati a intraprendere l'attività di distribuzione dell'accesso alle banche dati camerali l'accettazione di un impegno minimo pari a 5 miliardi e il possesso di un capitale sociale di eguale ammontare e nell'aver applicato il meccanismo di sconti quantità sopra descritto, determinava un rilevante ostacolo all'accesso ai dati camerali.

A questo proposito occorre osservare che il fatto che un'impresa in posizione dominante, quale INFOCAMERE, abbia posto in essere comportamenti idonei a precludere l'accesso a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie a un insieme di informazioni, quali i dati camerali, che costituiscono una risorsa essenziale, indispensabile allo svolgimento di determinate attività economiche, costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90 (Provvedimento dell'Autorità n. 2970 del 27/04/95, SIGN/STET-SIP; nello stesso senso anche Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 6 aprile 1995, RTE (Magill), cause C241-242/91 P).

104. Nel corso dell'istruttoria la INFOCAMERE, con l'adozione del contratto di distribuzione del 1997, ha modificato, con riferimento ai profili sopra esaminati, i propri comportamenti. In particolare, INFOCAMERE ha: *i*) eliminato dal contratto di distribuzione le clausole che prevedevano l'accettazione obbligatoria di un minimo garantito e il possesso di un capitale sociale minimo; *ii*) abolito il meccanismo di sconti quantità basato sugli scaglioni di spesa per tipologia di informazioni; *iii*) limitato solo ai collegamenti con modalità APPC la previsione di un meccanismo di sconti quantità basati sui consumi complessivi; *iv*) sospeso fino al 1° gennaio 1999 l'applicazione del meccanismo di sconti quantità previsto per i collegamenti in modalità APPC.

105. Le modifiche apportate da INFOCAMERE al contratto di distribuzione appaiono idonee a rimuovere l'ostacolo all'ingresso dei nuovi operatori nel mercato della distribuzione, anche attenuando il vantaggio competitivo di cui gode la CERVED.

A tale proposito occorre osservare che il meccanismo di sconti quantità attualmente previsto per gli accessi con modalità APPC risulta giustificato dalle caratteristiche tecnico-economiche di questa modalità di collegamento e non appare determinare uno svantaggio competitivo per i nuovi distributori nella fase di avvio dell'attività, tenuto conto che la sua applicazione sarà sospesa fino al 1° gennaio 1999.

iii) Le restrizioni alla concorrenza derivanti dalle modalità di fornitura dell'accesso agli archivi camerali adottate da INFOCAMERE

106. In merito alla disponibilità di INFOCAMERE a fornire i dati camerali anche con modalità diverse dal collegamento *on line* (ovvero su dischi ottici, nastri magnetici, ecc.), nel corso dell'istruttoria è emerso che: *i*) per quanto concerne la banca dati sui debitori protestati, fino al maggio 1997, INFOCAMERE ha fornito ai clienti che ne hanno fatto richiesta i nastri relativi agli aggiornamenti quindicinali dell'archivio nazionale e successivamente ha interrotto tale fornitura; *ii*) per quanto concerne gli archivi del registro delle imprese, INFOCAMERE non ha mai fornito e non intende fornire copie o sottoinsiemi degli archivi su supporto informatico; *iii*) per quanto concerne i bilanci ottici, INFOCAMERE imponeva, nel contratto del 1995, l'obbligo di acquistare l'intera banca dati annuale.

107. In particolare, per quanto riguarda la decisione adottata da INFOCAMERE di porre fine, dal maggio 1997, alla fornitura dei nastri relativi agli aggiornamenti quindicinali dell'archivio nazionale dei protesti, occorre osservare che questa decisione appare sotto diversi profili giustificata. Infatti, alcuni recenti interventi legislativi hanno posto in essere una serie di vincoli alla diffusione dei dati personali; da tali disposizioni, in assenza di una completa disciplina sulla diffusione dei dati sui debitori protestati,

potrebbero discendere, dalla prosecuzione della vendita di banche dati informatiche sui debitori protestati, delle responsabilità civili e/o penali in capo a INFOCAMERE e ai dirigenti della stessa. Tale quadro normativo risulterà chiaro a seguito dell'emanazione del regolamento previsto dall'articolo 3 bis del decreto legge 18 settembre 1995, n. 381, il quale dovrà definire nel dettaglio le modalità di accesso all'istituendo registro informatico dei protesti.

Al momento, pertanto, appare ragionevole la scelta di INFOCAMERE di limitarsi a offrire l'accesso nominativo *on line* al registro dei protesti, a fronte dell'impegno assunto dalla stessa a offrire l'accesso al registro dei protesti secondo ogni modalità consentita non appena verrà emanata la regolamentazione in materia.

In conclusione, la decisione di INFOCAMERE di sospendere la fornitura del nastro dei protesti appare giustificata in considerazione del quadro normativo ancora incompleto e non costituisce una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90, tenuto conto dell'impegno assunto dalla stessa INFOCAMERE a rendere disponibili i dati secondo ogni modalità consentita dall'emananda regolamentazione.

108. Per quanto concerne il registro delle imprese, come si è osservato, INFOCAMERE non è disponibile a fornire copie integrali o parziali su supporto informatico, anche in ragione della elevata dinamicità di questa banca dati. A questo proposito, occorre, tuttavia, considerare che gli operatori ritengono equivalenti sotto il profilo operativo la possibilità di disporre di copie degli archivi del registro e la possibilità di usufruire di modalità flessibili di accesso e di elaborazione *on line*.

Tra tali modalità di elaborazione flessibili, risulta rientrare l'accesso al Protocollo del registro delle imprese recentemente reso disponibile da parte di INFOCAMERE ai distributori.

In conclusione, l'indisponibilità di INFOCAMERE a fornire copie totali o parziali degli archivi del registro delle imprese non costituisce un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90, tenuto conto che INFOCAMERE è disponibile a fornire modalità di elaborazione flessibili dei dati camerali, le quali risultano essere un valido sostituto tecnico della cessione di copie delle banche dati.

109. In merito ai bilanci ottici, è emerso che il contratto predisposto da INFOCAMERE nel 1995 prevedeva l'acquisto in blocco dell'intera banca dati annuale.

Quest'obbligo contrattuale costituiva un vincolo economico non sostenibile per gli operatori interessati, come testimoniato dalla circostanza che pur essendovi un oggettivo interesse per i bilanci ottici da parte di un'ampia schiera di operatori, il contratto in parola era stato sottoscritto solo dalla CERVED. Inoltre, questo vincolo non trovava alcuna giustificazione né tecnica né economica, in quanto le moderne tecnologie consentono di estrarre agevolmente e a costi contenuti parti della banca dati ottica.

Risulta, in conclusione, che il comportamento di INFOCAMERE, consistente nell'aver imposto l'acquisto in blocco della banca dati annuale dei bilanci ottici, determinava un rilevante e ingiustificato ostacolo all'accesso a questo tipo di informazione. Tale comportamento limitava in misura significativa la possibilità degli operatori di fornire servizi di analisi di bilancio e più in generale di informazioni economico-commerciale e, pertanto, ha onfigurato un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

110. Con la predisposizione del contratto di distribuzione 1997, INFOCAMERE ha reso possibile ai distributori anche l'acquisto di parti della banca dati dei bilanci ottici, con una maggiorazione rispetto al prezzo unitario previsto per l'acquisto dell'intero archivio, in considerazione dell'attività di selezione dei dati contenuti nell'archivio generale. Questa modifica appare idonea a rimuovere l'ostacolo all'accesso ai dati sui bilanci delle imprese.

iv) Conclusioni

111. Dall'istruttoria svolta è emersa l'esistenza di un contesto concorrenziale caratterizzato da un'oggettiva difficoltà delle Camere di Commercio in ordine alla diffusione delle informazioni camerali con modalità idonee a soddisfare le esigenze di operatori professionali.

In tale contesto, la società INFOCAMERE si è posta come unico operatore nel mercato dell'archiviazione e della vendita dell'accesso alle informazioni camerali su supporto informatico. Nel fornire l'accesso a tali informazioni, la società INFOCAMERE ha adottato comportamenti idonei a integrare un abuso di posizione dominante. La rilevanza anticoncorrenziale di tali comportamenti è stata accresciuta dalla sostanziale integrazione economica tra INFOCAMERE e CERVED, operatore quest'ultimo attivo nel mercato della distribuzione dei dati camerali e in quello dei servizi informativi a valore aggiunto.

In particolare, INFOCAMERE:

a) ha richiesto, per l'accesso *on line* agli archivi camerali, un minimo garantito pari a 5 miliardi e il possesso di un capitale di uguale ammontare, e ha applicato, inoltre, un meccanismo di sconti quantità che risultava discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti. Tale comportamento ha determinato un rilevante ostacolo all'ingresso di nuovi operatori e, pertanto, configurava una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

b) ha imposto l'acquisto in blocco della banca dati annuale dei bilanci ottici. Tale comportamento limitava ingiustificatamente l'accesso a questo tipo di informazioni e, pertanto, ha configurato un abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90.

112. Il contesto concorrenziale sopra descritto è significativamente mutato a seguito delle modifiche comportamentali adottate da INFOCAMERE, nel corso dell'istruttoria - ma antecedentemente alla comunicazione delle risultanze - e degli impegni assunti nei confronti dell'Autorità.

In particolare, INFOCAMERE ha predisposto un nuovo contratto tipo per l'accesso alle banche dati camerali, al quale possono aderire tutti gli operatori interessati, senza l'obbligo di garantire un fatturato minimo annuale o il possesso di altri requisiti economici minimi. Tale contratto prevede modalità di accesso flessibile al registro delle imprese e la possibilità di acquisire sottoinsiemi della banca dati bilanci. INFOCAMERE, inoltre, si è impegnata a sospendere fino al 1° gennaio 1999 il sistema di sconti quantità previsto dal medesimo contratto.

INFOCAMERE si è altresì impegnata: a estendere a tutti i distributori la possibilità di avvalersi dei servizi di *outsourcing*, a fornire i dati sui protesti secondo ogni modalità consentita dall'emanando regolamento e a completare la programmata separazione dalle società TECNO HOLDING e CERVED.

Le modifiche comportamentali e gli impegni assunti da INFOCAMERE hanno reso l'operato di quest'ultima sostanzialmente più rispettoso del funzionamento del mercato, creando i presupposti per uno sviluppo concorrenziale dei mercati interessati.

Sulla base delle suesposte considerazioni:

DELIBERA

a) che il comportamento di INFOCAMERE, consistente nell'aver richiesto un minimo garantito pari a 5 miliardi, il possesso di un capitale di uguale ammontare, nonché nell'aver applicato un meccanismo di sconti quantità che risultava discriminatorio nei confronti dei nuovi entranti, ha costituito una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

b) che il comportamento di INFOCAMERE, consistente nell'aver imposto l'acquisto in blocco della banca dati annuale dei bilanci ottici, ha costituito una violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90;

c) che le violazioni di cui ai precedenti punti a) e b) risultano cessate a seguito delle modifiche autonomamente apportate da INFOCAMERE ai propri comportamenti;

d) che INFOCAMERE nel termine di 180 giorni dalla data di notificazione del provvedimento predisponga una relazione illustrativa in ordine agli effetti concreti delle modifiche comportamentali e degli impegni assunti nei confronti dell'Autorità.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 33, comma 1, della legge n. 287/90, entro il termine di 60 giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Alberto Pera

IL PRESIDENTE
Giuliano Amato

* * *