



CIRCOLARE N. 5/2005

PROT. n° 28363

ENTE EMITTENTE: Direzione Agenzia del Territorio.

OGGETTO: Legge 30 dicembre 2004, n. 311 - Art. 1 commi 367 e seguenti – Disposizioni in tema di contrasto di fenomeni di elusione fiscale e tutela della fede pubblica. Primi chiarimenti.

DESTINATARI: Direzioni Centrali, Consiglieri, Direzioni Regionali, Uffici Provinciali

CIRCOLARI INTEGRATE : Circolare n. 2 del 10 febbraio 2005

Roma, 20 aprile 2005

Firmato: Mario Picardi

N. pagine complessive: 18 L'originale cartaceo firmato è archiviato presso l'Ente emittente

1. Premessa

I commi 367 e seguenti dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge Finanziaria 2005) delineano una articolata disciplina in tema di utilizzo dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari acquisiti, anche per via telematica, in via diretta o mediata, dagli archivi tenuti dagli Uffici dell'Agenzia del territorio.

Va subito chiarito che tale disciplina viene ad incidere non tanto sulle modalità di espletamento dell'attività di acquisizione dei dati ipotecari e catastali (in Ufficio o per via telematica) - e quindi sul rapporto tra utente e Ufficio - quanto, piuttosto, sui rapporti che si instaurano a valle della fase acquisitiva del dato o della informazione, tra soggetto detentore del dato ipotecario o catastale acquisito e ulteriori potenziali soggetti fruitori del dato medesimo.

E' la prima volta che, nel delicato settore dei dati ipotecari e catastali, l'attenzione del Legislatore si sposta dal momento dell'acquisizione del dato a quello dell'utilizzo successivo.

Ed è proprio in considerazione della portata innovativa delle disposizioni in parola che si ritiene opportuno fornire una prima serie di indicazioni di carattere generale sul piano interpretativo cui seguiranno, necessariamente, ulteriori e più mirati interventi anche alla luce delle eventuali criticità o incongruenze che dovessero emergere in seguito all'impatto concreto della normativa sulla realtà operativa, soprattutto con riferimento all'attività convenzionale di cui al comma 371.

2. Utilizzo commerciale dei dati ipotecari e catastali : quadro normativo vigente – Indirizzi interpretativi rilevanti

2.1 Quadro normativo vigente

Al fine di cogliere appieno gli aspetti innovativi connessi alle disposizioni introdotte dai citati commi della legge 311/2004, si ritiene opportuno effettuare una sintetica ricognizione della normativa vigente proprio in tema di utilizzo dei dati catastali ed ipotecari.

Il D.P.R. 10/7/1991, n. 305 prevede la possibilità, per determinate categorie di utenti, in possesso di specifici requisiti, di ottenere l'autorizzazione a collegarsi mediante il sistema informativo del soppresso Ministero delle Finanze per la consultazione di atti catastali.

Per quanto attiene, invece, il settore ipotecario, il servizio per le interrogazioni a distanza mediante collegamento telematico con gli archivi informatici delle conservatorie è stato istituito con D.M. 10/10/1992.

Le autorizzazioni ai predetti collegamenti, all'attualità, come è noto, sono concesse dall'Agenzia del territorio, su istanza della parte interessata, mediante stipula di apposita convenzione.

Gli artt. 8 del D.M. 10/10/1992 e 9 del D.P.R. 305/91 stabiliscono per l'utente il divieto di utilizzare le informazioni assunte tramite collegamento telematico per fini diversi da quelli inerenti la propria attività e da quelli consentiti dalla normativa vigente, nonché di commercializzare, duplicare e riprodurre i dati e i documenti desunti dagli archivi elettronici. Gli artt. 8 del D.M. 10/10/1992 e 10 del D.P.R. 305/91 prevedono espressamente che la violazione dei divieti di cui ai citati artt. 8 e 9 comporta la revoca della concessione e, ove ricorra, la denuncia all'Autorità giudiziaria.

Il contenuto delle due disposizioni appena citate, peraltro, viene recepito espressamente nel corpo delle convenzioni stipulate tra utenti telematici e Agenzia del territorio.

I divieti stabiliti dalle disposizioni innanzi richiamate si riferiscono, come chiarito, soltanto ai dati ipotecari e catastali acquisiti per via telematica; in concreto

l'applicazione di tale specifica disciplina ha evidenziato molteplici criticità in relazione ai seguenti aspetti:

- individuazione della corretta portata dei divieti di riproduzione, duplicazione e commercializzazione previsti espressamente dal D.M. 10/10/1992 e dal D.P.R. 305/91 per il servizio telematico, anche per i delicati riflessi sulle modalità di gestione dell'attività convenzionale posta in essere dall'Agenzia;
- mancanza di una corrispondente (omologa) previsione di divieto per i dati ipotecari e catastali acquisiti non in via telematica, ma direttamente (cioè materialmente) presso gli Uffici dell'Agenzia.

2.2 Indirizzi interpretativi

Circa l'individuazione della corretta portata dei divieti previsti dai decreti innanzi richiamati, in assenza di apprezzabili contributi giurisprudenziali – rinvenibili, invece, sul versante della legittimità o meno dei limiti posti dai Conservatori all'esercizio dell'attività di rilevazione dei dati presso gli Uffici – si ritiene opportuno in questa sede richiamare, seppure in sintesi, i pareri espressi in merito dall'Avvocatura Generale dello Stato e dall'Ufficio del Coordinamento Legislativo, per il settore della pubblicità immobiliare.

Il menzionato Organo Legale, con consultiva n. 35572 del 29/3/1994 ha innanzitutto osservato che *"... mentre è chiara la proibizione di duplicazione e riproduzione simultanea su nastri o altri supporti e quella di elaborazione elettronica su dati memorizzati, incerta è l'ampiezza del divieto di commercializzazione delle informazioni..."*.

In proposito, l'Avvocatura Generale ha posto in evidenza che *"... poiché il concessionario del collegamento, (che può essere un professionista o una agenzia o ditta individuale) è naturalmente un soggetto che agisce nell'interesse di terzi, è ragionevole che ricavi un profitto dall'attività svolta a richiesta della sua clientela (sarebbe rara l'ipotesi di un concessionario che operi soltanto nell'interesse proprio.)"*.

Sulla base di tali premesse, pertanto, lo stesso Organo consultivo ha concluso che *"La commercializzazione dell'informazione va pertanto intesa in senso restrittivo come creazione, sullo stesso piano degli altri divieti dell'art. 8, di una organizzazione parallela del servizio di pubblicità immobiliare."*

Con particolare riferimento alla portata del divieto di commercializzazione di cui all'art. 8 del D.M. 10/10/1992, l'Ufficio del Coordinamento-Legislativo Finanze ha avuto modo di sottolineare che *"...non dovrebbe rientrare nell'ambito del divieto"*

l'attività che consiste nell'acquisire in via telematica i dati delle Conservatorie e metterli a disposizione del soggetto per conto del quale l'acquisizione è stata effettuata, verso un corrispettivo comprensivo della tassa versata per la consultazione dei registri immobiliari."

Si evidenzia peraltro che, nell'ambito del contesto normativo delineato, l'eventuale violazione del divieto di commercializzazione, non sembrava configurare, *ex se*, un illecito tributario diretto suscettibile di comminatoria attraverso specifiche sanzioni fiscali (infatti le uniche conseguenze espressamente previste dalle disposizioni contenute nel D.M. 10/10/1992 e nel D.P.R. 305/91 per la violazione dei divieti ivi previsti erano rappresentate dalla revoca della convenzione e dalla denuncia all'Autorità Giudiziaria).

3. La nuova disciplina: comma 367 - Contrasto di fenomeni di elusione fiscale e tutela della fede pubblica

La nuova disciplina si innesta su tale articolato e complesso quadro normativo, introducendo nell'ordinamento un generale divieto di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari acquisiti dagli archivi degli uffici dell'Agenzia del territorio.

In base al comma in esame, quindi, la riutilizzazione commerciale dei suddetti dati, (così come definita dal comma 368) - salva l'ipotesi di esclusione di cui al comma 369, oppure di utilizzo commerciale consentito in quanto regolamentato da apposita convenzione (cfr. comma 371) - deve ritenersi vietata e quindi soggetta, dal punto di vista tributario e sanzionatorio, al particolare regime delineato dai commi 370 e 372.

La finalità sottesa alla introduzione del predetto divieto e alla conseguente disciplina delineata dalle disposizioni in esame - peraltro individuata dallo stesso comma 367 - è duplice: esigenza di contrastare i fenomeni di elusione fiscale e tutela della fede pubblica.

3.1 Contrasto di fenomeni di elusione fiscale

Come è noto, l'attività di raccolta dei dati in esame da parte di soggetti variamente qualificati, operanti nel settore dei servizi, sia in forma singola che associata, ha condotto progressivamente nel tempo alla creazione di veri e propri archivi in grado



di fornire - parallelamente agli archivi istituzionalmente gestiti dalle amministrazioni pubbliche competenti (oggi Uffici provinciali dell'Agenzia del territorio) – un servizio sempre più diffuso all'utenza, anche grazie alla continua evoluzione degli strumenti informatici (si pensi alle enormi potenzialità connesse all'utilizzo della rete internet).

Tali organizzazioni, in concreto, attraverso l'acquisizione sistematica di dati presso gli uffici o per via telematica, la successiva memorizzazione ed archiviazione degli stessi, pur vigendo un espresso divieto almeno per i dati acquisiti per via telematica, sono potenzialmente in grado di cedere a terzi, anche più volte, i dati richiesti – anche nella identica veste formale in cui gli stessi sono stati acquisiti - attraverso distinte e reiterate cessioni. Atti di cessione che, di fatto, configurano veri e propri comportamenti elusivi rispetto alle norme che prevedono il pagamento dei tributi per l'acquisizione dei dati ipotecari e catastali.

In tali ipotesi, infatti, i tributi previsti per l'acquisizione del dato vengono corrisposti soltanto una volta, al momento della originaria acquisizione attraverso l'attività di visura.

Quindi, le successive e reiterate cessioni del dato, anche a cascata, si traducono, in concreto, in altrettante acquisizioni da parte del cliente-terzo, senza corresponsione dei tributi previsti per l'attività di consultazione e/o acquisizione dei dati stessi (tributi speciali catastali e tasse ipotecarie).

In altri termini, la cessione reiterata a terzi dei dati acquisiti in modo diretto o per via telematica dalle predette organizzazioni, comporta la mancata percezione dei tributi che le organizzazioni stesse avrebbero dovuto assolvere di volta in volta a fronte di ciascuna richiesta da parte del terzo - e che, invece, non hanno corrisposto avendo archiviato il dato medesimo (indebitamente per i dati acquisiti per via telematica) - oppure, secondo altra prospettazione, dei tributi che il cliente-terzo avrebbe dovuto corrispondere se avesse acquisito i dati direttamente presso l'Ufficio o per via telematica, cioè senza intermediazione.

Il particolare regime di cui trattasi viene ad incidere proprio su tali fenomeni elusivi, stabilendo, espressamente, che ogni atto di riutilizzo commerciale non consentita dei dati in questione, non solo è sottoposto al pagamento dei tributi dovuti per la loro acquisizione, ma è soggetto alle misure sanzionatorie previste al comma 372.



3.2 Tutela della fede pubblica

Secondo l'opinione corrente la pubblica fede costituisce un vero e proprio bene (*rectius*: interesse giuridico) di cui titolare è la società stessa, cioè la collettività vivente nello Stato.

La nozione di fede pubblica viene identificata nella fiducia che la generalità dei cittadini ripone in determinati oggetti, documenti e attestazioni per il normale e pacifico svolgimento della vita comune, con particolare riferimento al senso di fiducia e sicurezza nelle relazioni giuridiche (normalmente sintetizzato con la locuzione "*sicurezza e speditezza del traffico giuridico*").

Ora, non v'è dubbio che la creazione di archivi privati in grado di fornire ai terzi dati particolarmente rilevanti ai fini della certezza delle relazioni giuridiche, addirittura nella stessa veste in cui gli stessi dati vengono rilasciati dagli uffici istituzionalmente competenti, può costituire una palese interferenza sulle rappresentate esigenze di tutela della fede pubblica

L'effetto potenzialmente lesivo delle esigenze di fede pubblica connesso alla creazione, nel settore di cui trattasi, di veri e propri archivi privati, emerge con maggiore chiarezza se si considera che detti archivi sono normalmente creati con supporti documentali non qualificabili "*stricto iure*" come copie e, quindi, non assistiti da quei requisiti di certezza formale - anche con riferimento ad una eventuale attività di manipolazione - che soltanto il Servizio di pubblicità immobiliare dell'Ufficio dell'Agenzia del territorio (ex Conservatoria dei Registri Immobiliari) può garantire in via esclusiva.

Sotto tale profilo, quindi, l'introduzione di un divieto generalizzato di riutilizzazione commerciale dei dati in parola, salva l'ipotesi di riutilizzazione in regime convenzionale, dovrebbe contribuire a ricondurre l'accennato fenomeno entro limiti in grado di assicurare un equilibrato temperamento degli interessi complessivamente coinvolti: da un lato, gli interessi delle numerose organizzazioni operanti nel settore in esame, dall'altro gli interessi della generalità dei cittadini riconducibili alla esigenza di tutela della fede pubblica.



4. La nuova disciplina : comma 368 - "Riutilizzazione commerciale"

4.1 Nozione

Il comma 368 stabilisce - ai fini della disciplina complessivamente delineata dai commi 367 al 373 - che si ha "riutilizzazione commerciale" quando i documenti, i dati e le informazioni acquisite sono ceduti o comunque forniti a terzi, anche in copia o parzialmente o previa elaborazione nella forma e nel contenuto, dai soggetti che li hanno acquisiti, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli Uffici dell'Agenzia del territorio.

Va innanzitutto rilevato che la norma riferisce il concetto di riutilizzazione commerciale indistintamente a tutti i dati, i documenti e le informazioni acquisite dagli utenti; sia, quindi, direttamente (materialmente) presso gli Uffici, sia per via telematica, colmando in tal modo la lacuna riscontrabile nella normativa richiamata al paragrafo 2 che, come accennato, prevedeva espressamente il divieto di commercializzazione dei dati ipotecari e catastali soltanto in relazione ai dati acquisiti per via telematica.

Secondo la disposizione in esame la "riutilizzazione commerciale" si configura nell'ipotesi in cui il soggetto che ha acquisito il dato dagli Uffici dell'Agenzia, non soltanto direttamente ma anche in via mediata, lo cede o lo fornisce a terzi, ponendo in essere una operazione di tipo commerciale.

In altri termini, il comma in esame, oltre al caso di coincidenza tra soggetto cedente e soggetto che ha acquisito il dato, intende far riferimento all'ipotesi in cui il cedente, cioè colui che di fatto immette in commercio il dato, lo abbia acquisito non direttamente, ma in via mediata (è il caso di un professionista, di una società o agenzia di servizi che, per la raccolta dei dati si avvale di altri soggetti, spesso operanti a livello locale).

4.2 Elaborazione dei dati nella forma e nel contenuto – Esempificazioni

Secondo il comma 368, l'oggetto della "riutilizzazione commerciale" non è rappresentato soltanto dal dato (documento o informazione) inteso nella sua integrità, cioè nella veste, grafica e contenutistica, in cui viene acquisito all'origine (presso l'ufficio o per via telematica, su supporto cartaceo o elettronico).

In base al comma in parola, infatti, si ha riutilizzazione commerciale anche nel caso in cui il dato venga ceduto o fornito in copia, solo parzialmente, oppure previa *“elaborazione nella forma o nel contenuto”*.

Sulla equivalenza tra originale e copia del dato (documento o informazione), ai fini della configurabilità del riutilizzo commerciale, non sembrano porsi particolari problemi interpretativi; viceversa, per quanto riguarda il concetto di *“elaborazione”* si ritiene che lo stesso rappresenti, sotto il profilo interpretativo, uno dei punti più delicati della disciplina in esame.

Con la richiamata locuzione (*“elaborazione nella forma e nel contenuto”*) - sempre che non si verta nella ipotesi di esclusione della riutilizzazione commerciale di cui al comma 369 - il Legislatore ha evidentemente inteso fare riferimento, sia ai casi in cui il dato, il documento o l'informazione vengono riutilizzati in modo diretto, cioè nella identica veste in cui sono stati acquisiti (ad esempio cessione della copia di una formalità ipotecaria o di una visura catastale), sia all'ipotesi in cui il dato, il documento o l'informazione siano stati sottoposti ad una preventiva elaborazione in vista del successivo riutilizzo.

Si pensi all'ipotesi di cessione a terzi di una formalità ipotecaria in una veste grafica diversa rispetto alla originale, per effetto di una rielaborazione - non solo degli elementi grafici ma anche di parte del contenuto - finalizzata a rendere più chiare le informazioni ricavabili dalla formalità medesima (ad esempio la sostituzione della dicitura *“soggetto contro”* con *“venditore o alienante”*, oppure della dicitura *“soggetto a favore”* con *“acquirente”*, oppure ancora l'inserimento in una nota di iscrizione di una sintesi descrittiva dell'atto costitutivo di ipoteca).

Come è noto, l'acquisizione dei dati, dei documenti e delle informazioni ipotecari e catastali è finalizzata alla predisposizione di elaborati - variamente denominati - con cui viene ricostruita la situazione giuridico-patrimoniale di un determinato soggetto, rispetto alla generalità dei beni posseduti oppure soltanto ad alcuni di essi (si pensi, ad esempio, ai rapporti sulla consistenza immobiliare o sulla situazione patrimoniale di un soggetto *et similia*).

In tali ipotesi, il prodotto finale oggetto di cessione o fornitura è il frutto di una elaborazione più o meno complessa di dati, documenti ed informazioni ipotecari e catastali che vengono a costituire parte integrante della elaborazione stessa. Tanto è

vero che, spesso, in calce ai predetti elaborati, anche per esigenze di completezza e trasparenza dell'informazione, vengono analiticamente elencati tutti i dati e i documenti consultati (*rectius*: utilizzati) per la predisposizione degli elaborati medesimi.

Sotto tale profilo, pertanto, deve ritenersi che in tali casi - sempre che non si verta in ipotesi di esclusione ai sensi del comma 369 - la riutilizzazione commerciale è configurabile in relazione ad ogni singolo dato o documento utilizzato per la predisposizione dell'atto (relazione, rapporto) oggetto di cessione o fornitura al terzo, anche se già in possesso dell'utilizzatore (cedente o fornitore) .

Ad esempio, quindi, nell'ipotesi in cui venga richiesta ad un operatore del settore la situazione patrimoniale di un determinato soggetto e lo stesso operatore disponga già di una parte dei dati necessari alla predisposizione di quanto richiesto, per averli già acquisiti in occasione di altro incarico, il riutilizzo "imponibile" si configura, necessariamente, anche in relazione a quei dati, documenti e informazioni già disponibili.

Occorre tenere, infatti, presente al riguardo, che il comma 367, come accennato, introduce il divieto generalizzato di riutilizzazione commerciale per i documenti, dati e informazioni ipotecari e catastali "*...che risultino acquisiti, in via diretta o mediata, dagli uffici dell'Agenzia del territorio...*" . Il chiaro riferimento ai dati acquisiti dagli uffici dell'Agenzia induce a ritenere che detto divieto operi non soltanto nella ipotesi di riutilizzazione commerciale immediata (*rectius*: contestuale) del dato acquisito, ma anche - ed è probabilmente l'ipotesi più diffusa - nel caso in cui il dato acquisito, venga archiviato ("trattenuto") per poi essere riutilizzato anche successivamente alla prima fornitura.

L'imponibilità dell'atto di riutilizzo in tali casi si fonda, tra l'altro, sulla circostanza che il cedente, ove non disponga già dei dati, documenti o informazioni oggetto di cessione o fornitura, dovrebbe acquisirli presso gli uffici dell'Agenzia previo pagamento dei tributi previsti.

Se, invece, viene fornito ad uno stesso soggetto un mero aggiornamento di una situazione già rappresentata in occasione di una precedente fornitura - in relazione alla quale sono stati assolti i tributi relativi a ciascun dato consultato - si ritiene che il

riutilizzo "imponibile" possa essere limitato ai soli documenti, dati e informazioni utilizzati per l'aggiornamento.

5. La nuova disciplina : comma 369 – Ipotesi di esclusione della "Riutilizzazione commerciale" – Presunzione relativa

5.1 "Riutilizzazione commerciale" : esclusione

Il comma 369 costituisce una disposizione fondamentale all'interno della nuova disciplina introdotta dalla legge 311/2004. Detto comma, infatti, individua i requisiti in presenza dei quali la fornitura dei dati in questione non realizza una "riutilizzazione commerciale" secondo l'accezione di cui al comma 368.

La prima parte della disposizione in parola esclude la riutilizzazione commerciale quando i documenti, i dati e le informazioni **acquisiti sono forniti al solo soggetto** per conto del quale, su preventivo e specifico incarico, risultante da atto scritto, l'acquisizione stessa, previo pagamento dei tributi dovuti, è stata effettuata.

La deroga posta dal comma in esame si fonda, dunque, su due presupposti:

- La fornitura del dato deve avvenire soltanto nei confronti del soggetto per conto del quale il dato è stato acquisito sulla base di un specifico incarico, risultante da atto scritto;
- il dato deve essere acquisito previo pagamento, da parte del soggetto fornitore, dei tributi previsti per l'acquisizione del dato medesimo (tasse ipotecarie o tributi speciali).

Quanto al primo presupposto, non sembrano porsi particolari problemi interpretativi nell'ipotesi-base, in cui il fornitore abbia acquisito il dato in modo diretto, su specifico incarico del cliente e lo abbia fornito proprio a quest'ultimo, previo pagamento dei tributi previsti.

Si ritiene opportuno, peraltro, richiamare l'attenzione sulla necessità che l'incarico – come d'altra parte previsto espressamente dal comma in esame – debba risultare da atto scritto.

Quindi, al fine di evitare che la fornitura eseguita dal soggetto che ha acquisito il dato medesimo venga qualificata come riutilizzazione commerciale, con tutte le conseguenze - anche sul piano sanzionatorio qualora non si tratti di riutilizzazione in regime convenzionale e, quindi, consentita ai sensi del comma 371 -, è necessario



che detto soggetto conservi ai propri atti, per ciascuna fornitura effettuata, l'incarico scritto rilasciato dal committente e copia della ricevuta di pagamento dei tributi previsti per l'acquisizione del dato stesso.

Particolare attenzione merita l'ipotesi, peraltro frequente, in cui la raccolta di documenti, dati o informazioni oggetto di fornitura ad un terzo avvenga attraverso l'intervento di più operatori (ad esempio, un soggetto chiede il dato ad un operatore di riferimento il quale, per la raccolta del dato oggetto di fornitura, si avvale di altro soggetto operante a livello locale).

Tenendo presente la formulazione letterale del comma 369, potrebbe affermarsi, in linea generale, che tale particolare ipotesi non possa ricondursi nell'ambito di operatività del regime di esclusione introdotto dalla stessa disposizione.

Si ritiene, tuttavia, che se la fattispecie, nel suo complesso, si atteggia, pur in presenza di più operatori intermedi nella fase di raccolta del dato, come mera operazione di trasferimento del dato stesso dalla fonte al committente (destinatario finale della fornitura), il predetto regime di esclusione potrebbe ritenersi applicabile, in presenza delle seguenti, concomitanti, condizioni:

- il primo operatore deve agire sulla base di uno specifico incarico scritto del committente, destinatario finale della fornitura;
- il secondo operatore (operatore intermedio) deve procedere alla raccolta del dato sulla base di altro specifico incarico scritto, rilasciato dal primo operatore, nel quale viene fatto riferimento anche al committente;
- l'operatore che procede materialmente alla raccolta del dato provvede al pagamento dei tributi previsti e fornisce il dato all'operatore intermedio il quale, a sua volta, lo fornisce al committente (destinatario finale);
- il dato raccolto perviene al committente attraverso il mero "transito" tra gli operatori intervenuti nelle fase di raccolta;
- gli operatori coinvolti nel percorso svolgono il ruolo di meri agenti di trasmissione del dato e quindi non possono "trattenere" (conservare) il dato raccolto mediante riproduzione o duplicazione;
- la ricevuta attestante il pagamento dei tributi assolti per la raccolta del dato, deve far riferimento non soltanto all'operatore che ha eseguito materialmente la raccolta, ma anche al committente (destinatario finale della fornitura).

Ricorrendo dette condizioni, infatti, si ritiene che le attività poste in essere nella fase intermedia del procedimento appena delineato, possano essere considerate "neutrali" - e quindi non configurare l'ipotesi di riutilizzazione commerciale ai sensi del comma 369 - in quanto finalizzate a consentire la fornitura del dato richiesto *"..al solo soggetto per conto del quale, su preventivo e specifico incarico, risultante da atto scritto, l'acquisizione stessa, previo pagamento dei tributi dovuti, è stata effettuata"*.

5.2 Presunzione di riutilizzazione commerciale

La seconda parte del comma in esame, pur in presenza di ipotesi non configurabili come riutilizzazione commerciale ai sensi della prima parte del comma medesimo, introduce una presunzione relativa di riutilizzazione commerciale, operante nel caso in cui il corrispettivo della fornitura risulti inferiore all'ammontare dei tributi previsti per l'acquisizione del dato stesso.

La *ratio* della presunzione di cui trattasi è ravvisabile nella esigenza di porre limiti al riutilizzo di dati già in possesso del fornitore - per i quali, quindi, i relativi tributi sono stati già assolti in occasione della acquisizione originaria - e che, pertanto, potrebbero essere suscettibili di nuova immissione in commercio, anche "a cascata", ad un corrispettivo inferiore all'importo dei tributi previsti per l'acquisizione.

La presunzione relativa in parola potrà essere superata dimostrando, attraverso la ricevuta di pagamento, che i tributi corrisposti per l'acquisizione del dato si riferiscono effettivamente alla cessione o alla fornitura effettuata ad un corrispettivo inferiore all'importo pagato e, quindi, soggetta a presunzione.

6. La nuova disciplina : comma 370 – "Riutilizzazione commerciale" - Pagamento dei tributi dovuti

Il comma 370 dispone che per ciascun atto di riutilizzazione commerciale sono comunque dovuti i tributi nella misura prevista per l'acquisizione dei documenti, dati o delle informazioni direttamente dagli Uffici dell'Agenzia del territorio.

Per valutare correttamente la *ratio* della disposizione in parola occorre tenere presente la disciplina complessivamente delineata dai commi in rassegna (dal 367 al 372), con particolare riferimento alla circostanza che le cessioni o forniture di dati non riconducibili nell'ambito di operatività del comma 369 prima parte (cessione non

configurabile come riutilizzazione commerciale) o del comma 371 (riutilizzazione regolamentata su base convenzionale) sono da ritenere "non consentite", in quanto realizzate in violazione del divieto generalizzato previsto dal comma 367.

La previsione del comma 370 si rivolge anche a tale ultima fattispecie; cioè all'ipotesi di riutilizzazione commerciale "non consentita" che, in quanto tale, è soggetta non soltanto al pagamento dei tributi previsti per l'acquisizione del dato oggetto di riutilizzo, ma anche alle misure sanzionatorie previste dal comma 372.

7. La nuova disciplina : comma 371 – "Riutilizzazione commerciale" consentita - Regolamentazione su base convenzionale

Il comma 371 prevede che le riutilizzazioni commerciali sono consentite esclusivamente se regolamentate da specifiche convenzioni stipulate con l'Agenzia del territorio che disciplinino, a fronte del pagamento dei tributi dovuti anche ai sensi del comma 370, modalità e termini della raccolta, della conservazione, della elaborazione dei dati, nonché il controllo del limite di riutilizzo consentito.

Il comma in esame, in sostanza, nell'ambito della nuova disciplina delineata dai commi in argomento - caratterizzata, come accennato, dalla introduzione di un divieto generalizzato di riutilizzazione commerciale dei dati ipotecari e catastali - prevede un regime speciale, attivabile dagli interessati, mediante stipula di apposite convenzioni con l'Agenzia del territorio, sostanzialmente derogatorio rispetto al predetto generale divieto.

L'instaurazione del rapporto convenzionale, peraltro, assume decisivo rilievo anche ai fini della conservazione dei dati raccolti; ed invero, nell'ambito della disciplina delineata dall'art. 1, commi 367 e seguenti della legge 311/2004, la possibilità di conservare i dati raccolti è riconosciuta in modo espresso soltanto dal comma 371 in esame ed è, quindi, subordinata alla sussistenza di un rapporto convenzionale, da attivare mediante stipula della "specifica" convenzione.

Detta possibilità viene, in sostanza, riconosciuta soltanto in favore del soggetto "convenzionato", relativamente ai dati acquisiti, per i quali siano stati preventivamente corrisposti i tributi previsti per l'acquisizione.

Per quanto riguarda l'ipotesi di acquisizione di dati in via mediata si osserva.

Nell'ipotesi di acquisizione del dato - su richiesta del committente (destinatario finale del dato acquisito) - da parte di un soggetto convenzionato, sembra potersi riconoscere la possibilità di conservazione del dato stesso.

Ed invero, tale soggetto, in virtù dello specifico incarico rilasciatogli dal committente, avendo eseguito la raccolta di dati, documenti ed informazioni, previo pagamento dei tributi dovuti, appare legittimato a conservarli, anche al fine di garantirsi la possibilità di effettuare eventuali verifiche e riscontri con i dati forniti al cliente/committente.

Resta inteso che l'eventuale, successiva riutilizzazione dei dati conservati non potrà che essere soggetta al preventivo pagamento dei tributi dovuti.

Particolare attenzione merita l'ipotesi (cfr. paragrafo 5) in cui la raccolta di dati oggetto di fornitura ad un terzo avvenga attraverso l'intervento di più operatori (è il caso in cui il soggetto incaricato dal committente si avvalga, a sua volta, di un operatore intermedio).

In tal caso, la possibilità di conservazione del dato sembra possa essere riconosciuta al soggetto convenzionato che ha ricevuto "direttamente" l'incarico dal committente.

Quest'ultimo, infatti, ha dato avvio al processo di acquisizione del dato, ponendo i presupposti per il sorgere dell'obbligazione tributaria, ancorché l'onere tributario venga materialmente assolto dall'operatore intermedio che acquisisce il dato presso l'ufficio.

In tale particolare meccanismo articolato di acquisizione, l'operatore intermedio, ancorché convenzionato, svolge il ruolo di mero agente di trasmissione del dato stesso, cioè di "vettore" che consente al dato raccolto presso gli Uffici di pervenire al primo operatore munito dell'incarico rilasciato dal committente, attraverso un percorso a ritroso, fatto di passaggi tra gli operatori intermedi coinvolti.

Detti operatori, quindi, in tale veste, si ritiene che non possano né trattenere, né conservare i dati "transitati", non ravvisandosi in capo a costoro alcuna causa giuridica legittimante la conservazione; causa che, invece, appare rinvenibile in capo al primo operatore - se convenzionato - , in virtù dello specifico incarico ricevuto dal committente (anche in relazione all'accennata esigenza connessa alla riscontrabilità dei dati forniti al committente medesimo).

In via teorica, tuttavia, la conservazione da parte degli operatori intermedi convenzionati potrebbe trovare causa in una peculiare forma di "autoconsumo" del dato/informazione/documento: in questo caso, peraltro, gli operatori intermedi dovrebbero corrispondere a loro volta i tributi dovuti, come qualunque altro soggetto che voglia acquisire un dato/informazione/documento.

L'eventuale "trattenimento" (e, quindi, la conservazione) del dato da parte dell'operatore intermedio determinerebbe, infatti, la perdita del carattere di neutralità dell'operazione - non più limitata al solo transito del dato - configurando, come accennato, una sorta di "autoconsumo" del dato medesimo, in quanto tale imponible.

La conservazione da parte degli operatori intermedi convenzionati dei dati "transitati", peraltro, non potendo che essere finalizzata ad una successiva (futura) riutilizzo del dato/informazione/documento - seppure nei confronti di soggetti al momento indifferenziati -, appare qualificabile come vero e proprio atto prodromico della riutilizzo medesima.

Tuttavia, non costituendo la conservazione del dato una fattispecie di per sé autonomamente imponible, il tributo corrisposto dai predetti operatori intermedi al momento della conservazione, non potrà che ritenersi "satisfattivo" della obbligazione tributaria riferibile anche al primo successivo utilizzo. In tale occasione, quindi, i tributi dovuti dovranno considerarsi assorbiti da quelli pagati all'atto della conservazione.

In tal modo, peraltro, si realizza una sostanziale equiparazione, sotto il profilo della unicità dell'imposizione tributaria, tra la posizione dell'operatore che fornisce il dato acquisito su richiesta diretta del committente e quella dell'operatore intermedio convenzionato che fornisce ad un nuovo committente un dato precedentemente conservato (in autoconsumo).

D'altra parte, qualora l'operatore intermedio convenzionato non avesse conservato il dato "transitato" (fornito "a ritroso" fino al primo committente), nell'ipotesi di richiesta, da parte di un nuovo committente del dato medesimo, il predetto operatore dovrebbe comunque acquisirlo presso gli Uffici del territorio previo pagamento dei tributi, per la successiva consegna al committente, con facoltà - perchè convenzionato - di conservarlo.

In entrambi i casi, quindi, l'evento "prima utilizzazione" viene assoggettato a tributo soltanto una volta, ancorché in differenti momenti impositivi.

Resta inteso che successivi, futuri, riutilizzi saranno comunque da considerare imponibili.

7.1 Schema tipo di convenzione – Integrazione interpretativa

Alla luce delle considerazioni che precedono si ritiene opportuno procedere ad una rivisitazione interpretativa della previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 2¹ dello schema tipo di convenzione - divulgato con la Circolare n. 2 del 10/02/2005 - adottato da questa Agenzia, ancorché in via sperimentale, per la stipula delle specifiche convenzioni finalizzate a consentire l'attività di riutilizzazione commerciale dei documenti, dei dati e delle informazioni catastali ed ipotecari, ai sensi del citato comma 371 della legge 311/2004.

In primo luogo si chiarisce che la previsione concernente la possibilità di conservazione deve intendersi riferita ai dati acquisiti nel periodo di vigenza della nuova normativa in esame.

In secondo luogo, e con specifico riferimento alla eliminazione dei dati, documenti ed informazioni presenti negli archivi, prevista per l'ipotesi di scadenza della convenzione, in difetto di rinnovo o in caso di revoca della stessa, si osserva.

Nel caso si tratti di dati conservati nel rispetto delle indicazioni fornite con la presente circolare (cfr. paragrafo 7), in considerazione della insita, evidenziata finalità connessa alla possibilità di effettuare – da parte dell'operatore – eventuali verifiche e riscontri con i dati forniti al cliente/committente, si ritiene che, in alternativa alla ipotizzata "eliminazione", possa essere previsto l'impegno, della Parte contraente, ad adottare ogni iniziativa ed accorgimento – anche informatico – idoneo ad impedire ogni possibile ulteriore riutilizzo commerciale dei dati stessi, ferma rimanendo la

¹ Art. 2 (Raccolta, conservazione ed elaborazione dei dati)

I documenti, i dati e le informazioni catastali ed ipotecari acquisiti, in via diretta o mediata, anche per via telematica, dagli uffici dell'Agenzia del Territorio, previo pagamento dei diritti dovuti, possono essere conservati limitatamente al periodo di vigenza della presente convenzione; pertanto, alla scadenza, in difetto di rinnovo o in caso di revoca della stessa, la Parte contraente provvederà alla eliminazione dei predetti dati, documenti ed informazioni catastali ed ipotecari presenti nei propri archivi, dandone formale comunicazione alla medesima Agenzia entro 30 giorni dalla scadenza della convenzione stessa.

previsione di darne formale comunicazione all'Agenzia, per gli eventuali controlli di competenza.

Per ulteriori aspetti connessi ai rapporti convenzionali, non disciplinati dalla presente circolare, si ritiene opportuno fare rinvio - oltre che alla citata Circolare n. 2/2005 - alla Circolare n. 3 del 23/02/2005, con cui sono state fornite indicazioni sulle modalità di presentazione delle richieste di stipula delle convenzioni in parola, nonché sulle modalità di gestione delle varie fasi in cui si articola il rapporto convenzionale sorto a seguito della stipula delle medesime convenzioni.

8. La nuova disciplina : commi 372 e 373 – “Riutilizzazione commerciale” non consentita – Sanzioni e accertamento delle violazioni

I commi 372 e 373 non pongono particolari problemi interpretativi.

Il comma 372, infatti, individua la sanzione amministrativa tributaria cui è soggetto, in aggiunta al pagamento dei tributi previsti per l'acquisizione del dato, colui che pone in essere atti di riutilizzazione commerciale non consentita, cioè non riconducibili nell'ambito di operatività del comma 369 prima parte (cessione non configurabile come riutilizzazione commerciale) o del comma 371 (riutilizzazione regolamentata su base convenzionale).

Lo stesso comma conferma, inoltre, anche per la sanzione di cui trattasi, l'applicabilità delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472.

Il comma 373 demanda al Corpo della Guardia di Finanza l'attività di accertamento delle violazioni alle disposizioni previste dei commi da 367 a 372, riconoscendo al predetto Organo la possibilità di esercitare i poteri espressamente previsti dall'art. 32 del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, avvalendosi della collaborazione dell'Agenzia del territorio.

Si ritiene opportuno chiarire che, nel particolare contesto delineato dal comma in parola, il potere di irrogazione delle sanzioni e la potestà accertativa in ordine al recupero degli eventuali tributi non corrisposti sono esercitati dall'Agenzia del territorio, sulla base delle risultanze dei processi verbali redatti dalla Guardia di Finanza.



Le Direzione Regionali e gli Uffici Provinciali vorranno garantire la massima diffusione della presente Circolare all'utenza, attivando, se necessario, in sede locale, anche specifiche iniziative a carattere divulgativo.

(fine)