

T.A.R. TOSCANA

24 GENNAIO 2007

PARTI: UNICREDITO

ITALIANO S.P.A.

(avv.ti Piana, Tamos,
Albini, Pozzi)

C.N.R. ISTITUTO INFORMATICA

E TELEMATICA

**Consiglio Nazionale delle
Ricerche • Elenco dei nomi
a dominio assegnati**

- Diritto di accesso
- Sussistenza

*In favore di soggetto titolare di
posizione qualificante sussiste**nei confronti del Consiglio Na-
zionale delle Ricerche, anche al
fine di approntare azioni a di-
fesa dei suoi diritti, il diritto di
accesso ai sensi della L. 241/
1990 a conoscere l'elenco com-
pleto dei nomi a dominio regi-
strati, non ostando al riguardo
ragioni di riservatezza.*

La Unicredito Spa, brevemente indicata come Unicredit, espone di aver avuto segnalazione della presenza di siti che rispondono a domini molto simili quelli di Unicredit, salvo caratterizzarsi per una o più varianti e tale pratica nel settore è nota come « typosquatting ».

Unicredit riferisce di aver scoperto in base ad una apposita sua indagine che sono state registrate almeno 26 varianti, sotto il dominio « it », ma tale indagine non appare esaustiva per cui, dal momento che si tratta di un'attività produttiva di danno per il gruppo bancario, ha chiesto, con istanza del 5 ottobre 2006 all'Ente qui intimato di conoscere tutti i nomi a dominio registrati sotto il ccTLD « it » dal provider/mantainer Prolat - MNT e dalla Società Prolat. Con nota di cui alla raccomandata A.R. del 2 novembre 2006 il Consiglio nazionale delle Ricerche — Istituto di Informatica e Telematica la richiesta avanzata dalla Unicredit veniva respinta opponendosi ragioni di riservatezza e scelte organizzativo — gestionali del registro.

La Società interessata ha impugnato tale nota di diniego e ha chiesto l'accertamento del diritto all'accesso nel senso di conoscere l'elenco completo dei nomi a dominio registrati.

A sostegno del proposto gravame è stato ribadito la sussistenza in capo alla ricorrente di venire in possesso dei dati richiesti, non ostando al riguardo ragioni di riservatezza o quant'altro.

Tanto premesso, la pretesa fatta valere col ricorso all'esame si appalesa fondata.

Unicredit, come già sopra evidenziato vuole conoscere dei dati informatici per poter eventualmente approntare le azioni poste a difesa dei suoi interessi, atteso che i siti a dominio costituenti attività di typosquatting ben possono ledere la sua immagine e, in definitiva, produrre danni alle sue attività istituzionali, sicché non v'è dubbio che la ricorrente vanti una posizione qualificante a conoscere i dati chiesti in visione.

Le ragioni di esercizio di azioni difensive oltreché legittimare la ricorrente a formulare la richiesta di accesso costituiscono anche il fondamento del diritto qui rivendicato, dal momento che non si vede quali aspetti di riservatezza, peraltro non meglio precisati nell'atto di diniego, possano impedire l'accesso stesso e precludere all'interessato la possibilità di agire a difesa dei propri interessi.

Non sussistendo, dunque specifiche cause giustificative di diniego, deve ritenersi senz'altro meritevole di tutela e quindi prevalente l'esigenza della Spa Unicredito di vedersi riconosciuto il diritto a conoscere ed entrare in possesso di dati e/o documenti richiesti ex art. 22 della L. 241/90, senza che ciò possa andare a contrastare con l'interesse pubblico o a disdoro di un altro interesse di valenza non inferiore a quello qui fatto

valere a mezzo dell'azione giurisdizionale di cui all'art. 25 della citata legge sul procedimento.

In forza delle suesposte considerazioni il ricorso, in quanto fondato va accolto, con conseguente declaratoria del diritto della ricorrente ad esercitare l'accesso nei sensi formulati con l'istanza della Unicredito con l'istanza datata 5 ottobre 2006.

Sussistono, peraltro, giusti motivi per compensare tra le parti le spese e competenze del giudizio.

P.Q.M. — Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione I, definitivamente pronunciando sul ricorso proposto ex art. 25 della L. 241/90 di cui all'epigrafe, lo accoglie e per l'effetto Ordina al Consiglio nazionale delle Ricerche - Istituto di Informatica e Telematica di consentire alla ricorrente Unicredito Spa l'accesso ai dati richiesti con la domanda datata 5 ottobre 2006.

Compensa tra le parti le spese e competenze del giudizio.

Ordina che la presente Sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

RICHIAMI DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

Al « Registro del ccTLD.it » (per brevità, solo « Registro »)¹, nuova denominazione attribuita alla *Registration Authority*, secondo gli accordi intercorrenti tra i soggetti che sovrintendono e gestiscono il funzionamento di Internet², sono demandati in via esclusiva, in virtù dell'attuale sistema di assegnazione dei nomi a dominio, le funzioni riguardanti la registrazione dei nomi a dominio e la loro gestione³. Tale esclusività comporta che i provvedimenti che esso emana acquistino, in un certo senso, una portata concessoria nei confronti di tutti coloro che richiedono la registrazione di un nome a dominio. E, proprio in considerazione dell'esclusività del servizio che il Registro svolge nei confronti di chiunque ne faccia richiesta e delle funzioni che essa assolve, che consistono nella gestione e nel mantenimento del data base dei « nomi a dominio » contraddistinti dal *Country Code TLD* (ccTLD) « .it », non possiamo fondatamente negare che tutta la sua attività sia strettamente connessa con il soddisfacimento degli interessi della collettività, e da qui l'esigenza a che tutte le registrazioni vengano concesse in modo efficiente e che la gestione del registro dei nomi a dominio avvenga secondo criteri improntati alla correttezza ed alla trasparenza.

¹ Sulla trasformazione della *Registration Authority* in « Registro dei del ccTLD.it », si veda E. FOGLIANI, *Recenti sviluppi nell'Internet Governance italiana: la nuova « Commissione per le regole » del registro del ccTLD.it*, in questa *Rivista*, 2004, 791; cfr. anche C. DE MARZI, *Interferenze tra nome e dominio e marchio: il ruolo del Registro*, in questa *Rivista*, 2005, 298.

² Sui soggetti che regolano il funzionamento di Internet, cfr. D. SARTI, *I soggetti di Internet*, in *AIDA*, 1996, 5.

³ In dottrina, sul sistema dei nomi a dominio ed i suoi riflessi giuridici, per completezza, sia consentito rimandare a P. SAMMARCO, *Il Regime giuridico dei « nomi a dominio »*, Milano, 2002.

Ciò che va sottolineato, in sostanza, è che sussiste un forte interesse pubblico a che le funzioni e le attività del Registro abbiano un regolare svolgimento atteso che esso, in considerazione della vastissima diffusione ed ormai rilevanza del fenomeno Internet, è, attualmente l'unico soggetto in Italia in grado di dare risposta al grande numero di utenti che intendono avere una loro presenza sulla rete nell'ambito della competenza territoriale indicata dal suffisso « .it ».

Tutti questi rilievi inducono a ritenere che il Registro, pur in mancanza di un atto formale di concessione, abbia, di fatto, assunto un ruolo pubblicistico in quanto espletante un servizio definibile pubblico⁴. In aggiunta a tale rilievo, la mancanza di personalità giuridica dello stesso Registro che determina la riferibilità degli atti da quest'ultimo compiuti direttamente al Consiglio Nazionale delle Ricerche, agevola l'interprete a riconoscergli sia il ruolo cosiddetto pubblicistico e sia la natura di servizio pubblico dell'attività esercitata.

In proposito, va richiamata la giurisprudenza amministrativa che si è pronunciata sulla portata dell'art. 33 del D.Lgs. n. 80 del 31 marzo 1998 (ora sostituito dall'art. 7 della L. 205 del 21 luglio 2000) dal titolo « *Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della L. 15 marzo 1997, n. 59* », il quale espressamente devolve in via esclusiva al giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi ivi compresi quelli afferenti al credito, alla vigilanza sulle assicurazioni, al mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni ed ai servizi di cui alla L. 14 novembre 1995, n. 481⁵; il giudice amministrativo al riguardo ha sancito che « *ai fini dell'individuazione dei gestori di servizi pubblici è irrilevante la sussistenza di un atto formalmente qualificabile come concessione* » e che

⁴ Dello stesso avviso è L. PUSATERI, *Natura giuridica dei provvedimenti concessori della Registration Authority italiana*, in G. ZICCARDI-P. VITELLO, *La tutela giuridica del nome a dominio*, Modena, 2000, 35.

⁵ Per dovere di completezza, va segnalato che la disposizione di cui all'art. 33 del D.Lgs. 80/1998 nella parte in cui istituisce una giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici, anziché limitarsi ad estendere in tale materia la giurisdizione del giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto diritti patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 17 luglio 2000 n. 292 per eccesso di delega; incostituzionalità confermata ancora dalla Corte costituzionale, con sentenza del 5-6 luglio 2004 n. 204. Il legislatore delegante della L. 421/1992 aveva infatti limitato, all'art. 11, lett. g), l'oggetto della delega all'estensione « della giurisdizione del

giudice amministrativo alle controversie aventi ad oggetto pretese patrimoniali consequenziali, ivi comprese quelle relative al risarcimento del danno » senza prevedere una così ampia estensione della giurisdizione esclusiva quale quella operata dal legislatore delegato; sul punto, si veda L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, Padova, 2001, 211. Il legislatore, dopo la pronuncia della Corte Costituzionale, è tempestivamente intervenuto in materia attraverso la disposizione contenuta nell'art. 7 della L. 205/2000 con la quale dispone che siano devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi, ivi compresi quelli afferenti alla vigilanza sul credito, sulle assicurazioni e sul mercato mobiliare, al servizio farmaceutico, ai trasporti, alle telecomunicazioni e ai servizi di cui alla L. 481/1995 ed in particolare, poi, all'istituzione, modificazione o estinzione dei soggetti gestori, alle cause tra le amministrazioni pubbliche e i gestori comunque denominati dei pubblici servizi.

« la nozione di servizio pubblico deve essere intesa nel suo significato giuridico potenzialmente più vasto, quale attività di qualsiasi natura connessa alla cura di interessi collettivi, sia essa svolta da soggetti pubblici o privati »⁶.

Secondo questo recente ed autorevole orientamento giurisprudenziale che si discosta da una rigida concezione di pubblico servizio, il servizio è da considerare pubblico quando esso investe l'attività dell'amministrazione, sotto ogni suo aspetto, sia in modo diretto, cioè gestito direttamente dallo Stato o da enti pubblici o, sia in modo indiretto, e cioè nel caso in cui tra l'ente pubblico ed il destinatario si colloca, come intermediario, un soggetto privato⁷.

Pertanto, riconducendo l'attività del Registro nell'ambito della nozione di servizio pubblico, risulterebbe possibile ritenere applicabile ai provvedimenti da quest'ultima emanati la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le controversie riguardanti i detti provvedimenti⁸.

In virtù di questa impostazione, nei casi di presunta irregolarità nell'assegnazione dei nomi a dominio da parte il Registro o, nelle ipotesi di provvedimenti di diniego delle registrazioni o di eventuali altri provvedimenti anche di tipo omissivo che incidano sugli interessi del richiedente la registrazione o di soggetti già titolari di registrazione, la competenza a decidere tali casi è esclusivamente affidata al giudice amministrativo.

D'altronde, come anticipato, questa tesi è rafforzata dal fatto che, non godendo il Registro di propria ed autonoma personalità giuridica, la attività da esso esercitata ricadrebbe nella riferibilità degli atti compiuti dal

⁶ Cons. Stato (Ad. Plen.) ord. 30 marzo 2000 n. 1, in *Gius. civ.*, 2000, I, 1291 e 2163.

Va, ad onor del vero, segnalato anche una recente decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione resa in data 30 marzo 2000 n. 71, in *Foro it.*, 2000, I, 2211, con nota di D. DALFINO, secondo le quali « se è esatto che il citato art. 33 del D.Lgs. 80/1998 non ha seguito la nozione cosiddetta soggettiva del servizio pubblico, ritenendo che esso possa essere svolto anche da soggetti privati ed ha quindi recepito la nozione cosiddetta oggettiva, non deriva da ciò che sia definibile come servizio pubblico ogni attività privata soggetta a controllo, vigilanza o mera autorizzazione da parte di un'amministrazione pubblica, perché così inteso il servizio pubblico coinciderebbe con ogni attività privata rilevante per il diritto amministrativo », ritenendo, peraltro, che il servizio pubblico sarebbe « caratterizzato da un elemento funzionale (soddisfacimento diretto di bisogni di interesse generale) che non si rinviene nell'attività privata imprenditoriale, anche se indirizzata e coordinata a fini sociali ».

⁷ In realtà, vi è nel nostro ordinamento una incertezza dal punto di vista definitorio del servizio pubblico. Come ha osser-

vato N. RANGONE, *I servizi pubblici*, Bologna, 1999, 320, « in Italia (...) non si è affermato un concetto unitario di servizio pubblico, ma differenti discipline che affrontano differenti aspetti del servizio pubblico ». I contenuti delle diverse teorie sulla nozione di servizio pubblico possono reperirsi nella ricostruzione di L.R. PERFETTI, *Contributo ad una teoria dei pubblici servizi*, cit., 175, in F. GIGLIOLI, *Osservazioni sull'evoluzione della nozione di servizio pubblico*, in *Foro amm.*, 1998, 2268 ed in A. ROMANO, *La concessione di un pubblico servizio*, in AA.VV., *La concessione di un pubblico servizio*, Milano, 1995, 198. Forse, si potrebbe circoscrivere e limitare la nozione di servizio pubblico soltanto a quelle attività che non possono essere gestite dai privati senza che venga pregiudicato il livello quantitativo ed economico del servizio per la collettività.

⁸ Il Consiglio di Stato, peraltro, in applicazione dell'art. 33 del D.Lgs. 80/1998, con la decisione del 15 dicembre 1998 n. 1884, in *Urbanistica ed Appalti*, 1999, 173, ha ritenuto che le controversie relative alla tutela di interessi collettivi inerenti all'organizzazione ed al livello di qualità dei servizi pubblici offerti siano attratte nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Consiglio Nazionale delle Ricerche, che, come è noto è un ente di diritto pubblico, la cui attività è sindacabile dal giudice amministrativo.

Come corollario dell'accolta impostazione, ne deriva che, anche nei confronti del Registro, quale organizzazione meramente interna del Consiglio Nazionale delle Ricerche, è esercitabile il diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui alla L. 241/1990 e successive modifiche ed integrazioni.

In aggiunta a tali rilievi, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha chiarito che « *anche l'attività degli enti pubblici economici e dei gestori di pubblici servizi, quando si manifesta nella gestione di interessi pubblici, rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 97 della Cost., essendo svolta, pur se sottoposta di regola al diritto comune, oltre che nell'interesse proprio, anche per soddisfare quelli della collettività; pertanto, i relativi atti sono soggetti all'accesso ai sensi dell'art. 23 della L. 241/1990* »⁹.

Ciò perché, come è noto, il diritto di accesso ai documenti amministrativi è strumentale al valore della trasparenza dell'azione amministrativa attuativa di pubblici interessi e, come tale, si estende pure al modello privatistico dell'azione stessa, ancorché svolta da enti strumentali della pubblica amministrazione, da aziende pubbliche o da concessionari di pubblici servizi, fermo, però restando che l'accesso, intanto può essere legittimamente esercitato, in quanto sussista un collegamento diretto tra l'attività di diritto privato e la cura del pubblico interesse¹⁰.

Naturalmente, il diritto di accesso da parte degli interessati nei confronti dell'attività del Registro dovrebbe essere esclusivamente limitato a quegli atti di natura concessoria o di diniego riferiti alle registrazioni dei nomi a dominio, rimanendo sottratti alla disciplina dell'accesso alla documentazione amministrativa, ai sensi della citata L. 241/1990, tutti gli atti contrattuali assoggettati al regime di diritto privato posti in essere al di fuori delle pubbliche finalità.

Riguardo al diritto di accesso esercitabile da parte dei soggetti interessati nei confronti del Registro, si rinviene, oltre a quello in rassegna, un unico precedente giurisprudenziale reso dal Tribunale Amministrativo del Lazio in data 28 febbraio 2001 secondo il quale « *il Consiglio Nazionale delle Ricerche, quale organismo di diritto pubblico nei cui confronti trova applicazione la disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi secondo il disposto di cui all'art. 23 della L. 241/1990 e successive modificazioni, va dichiarato obbligato a consentire l'accesso alla documentazione in suo possesso inerente alla registrazione di un "nome a dominio" da parte della Registration Authority italiana, operante nell'ambito di esso* »¹¹. In questa fattispecie esaminata dal Tribunale amministrativo, è stata riconosciuta l'esistenza di un interesse personale e concreto del ricorrente alla cognizione dei documenti concernenti la procedura di registrazione di un « nome a dominio » che si riconnette all'esigenza di poter

⁹ Cons. Stato (Ad. Plen.), 22 aprile 1999, n. 4, in *Cons. Stato*, 1999, I, 557.

¹⁰ In tal senso, Cons. Stato, 6 dicembre 1999 n. 2046, in *Foro amm.*, 1999, 2493.

¹¹ Si può reperire il testo integrale del provvedimento in C. GALLI, *I domain names nella giurisprudenza*, Milano, 2001, 489.

verificare la correttezza del procedimento attivato dall'interessato per l'assegnazione della registrazione¹².

La stessa autorità giudiziaria, nella richiamata pronuncia, ha affermato il rilevante principio secondo cui « *va dichiarato l'obbligo del Ministero della Comunicazione di consentire al ricorrente la cognizione e l'eventuale estrazione in copia di ogni atto, anche regolamentare o di direttiva, detenuto dall'Amministrazione medesima, inerente all'esame delle richieste di registrazione di domini Internet, con specifico riferimento agli obblighi di imparzialità e parità di trattamento fra gli interessati alla registrazione* ».

PIEREMILIO SAMMARCO

¹² Precisa il T.A.R. del Lazio nel provvedimento in esame che l'esigenza di verificare la trasparenza delle procedure osservate per la registrazione del nome a dominio richiesto si raccorda an-

che in relazione alla posizione di esclusiva del soggetto che sovrintende in ambito nazionale al sistema di comunicazione ed assegnazione dei nomi a dominio su Internet.