



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 14

**Publicato sul sito www.agcm.it
14 aprile 2025**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
1875 - CNF/NUOVO ARTICOLO 25 BIS DEL CODICE DEONTOLOGICO FORENSE	
<i>Provvedimento n. 31515</i>	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	19
C12710 - BPER BANCA/BANCA POPOLARE DI SONDRIO	
<i>Provvedimento n. 31519</i>	19
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	35
AS2070 - COMUNE DI NOVARA - SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO	
COMUNALE	35
AS2071 - INVALSI/AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI SOLUZIONI INFORMATICHE PER LE SCUOLE	
DEL TERRITORIO NAZIONALE	38
AS2072 - ATO AVELLINO - SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI	40
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	46
IP365B - FACILE ENERGY-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE	
<i>Provvedimento n. 31516</i>	46
PS12603 - SERVIZI BIGLIETTERIA PARCO ARCHEOLOGICO DEL COLOSSEO	
<i>Provvedimento n. 31517</i>	55

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

1875 - CNF/NUOVO ARTICOLO 25 BIS DEL CODICE DEONTOLOGICO FORENSE

Provvedimento n. 31515

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (di seguito, "TFUE");

VISTO il Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio dell'Unione europea del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Il Consiglio Nazionale Forense (di seguito anche "CNF") è l'organismo di vertice dell'avvocatura italiana, che rappresenta in via esclusiva. Sottoposto alla vigilanza del Ministero della Giustizia, il CNF è composto esclusivamente da avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori ai sensi dell'articolo 38 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante "*Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense*" (di seguito, "L. n. 247/2012"), eletti dagli appartenenti alla categoria ogni quattro anni. Oltre a rappresentare in via esclusiva l'avvocatura a livello nazionale, il CNF, in particolare, esercita la funzione giurisdizionale nei confronti dei soggetti vigilati, emana e aggiorna il codice deontologico forense, curandone la pubblicazione e la diffusione. A tal fine adotta circolari interpretative volte a chiarire la portata delle previsioni deontologiche, nonché pareri su questioni sottoposte alla sua attenzione da parte dei Consigli degli ordini circondariali (di seguito anche "COA"). Inoltre, ogni due anni, il CNF propone al Ministro della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi *ex* articolo 13 della L. n. 247/2012.

2. Secondo l'articolo 35, comma 2, della L. n. 247/2012, il CNF copre le spese di gestione quantomeno per raggiungere il pareggio di bilancio, grazie al contributo annuale versato dagli iscritti, ai diritti per il rilascio di certificati e copie, nonché alla tassa di iscrizione e al contributo annuale dovuto dagli iscritti nell'albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori, in base a quanto previsto da apposito regolamento adottato dallo stesso CNF.

Il conto consuntivo 2023, indica che nel corso dell'anno, il fatturato realizzato dal CNF è stato pari a 10.354.601 euro, con un avanzo di gestione di 182.166 euro.

3. In base al “*Rapporto sull’avvocatura 2024*” (di seguito anche “Rapporto”), elaborato dalla Cassa Forense in collaborazione con il Censis, il numero di iscritti alla Cassa Forense per l’anno 2023 è stato pari a 236.946 unità e il volume d’affari complessivo delle prestazioni professionali di avvocato generato nel 2022 è stato di 14,8 miliardi di euro¹.

II. IL FATTO

4. Secondo quanto disposto dall’articolo 13, comma 3, della L. n. 247/2012, la pattuizione dei compensi tra avvocato e cliente è libera. In deroga a questo principio generale, quando la prestazione professionale è resa nei confronti di talune categorie di soggetti, la legge 21 aprile 2023, n. 49 (di seguito, “L. n. 49/2023”), in materia di equo compenso delle prestazioni professionali, prevede che il compenso richiesto deve essere conforme ai parametri stabiliti, ai sensi dell’articolo 13, comma 6, della L. n. 247/2012, con decreto emanato dal Ministro della Giustizia (D.M. n. 55/2014, come da ultimo modificato dal D.M. n. 147/2022).

In particolare, l’articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023 dispone che “*Gli ordini e i collegi professionali adottano disposizioni deontologiche volte a sanzionare la violazione, da parte del professionista, dell’obbligo di convenire o di preventivare un compenso che sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e determinato in applicazione dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali, nonché a sanzionare la violazione dell’obbligo di avvertire il cliente, nei soli rapporti in cui la convenzione, il contratto o comunque qualsiasi accordo con il cliente siano predisposti esclusivamente dal professionista, che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni della presente legge*” (articolo 5, comma 5, enfasi aggiunta).

L’articolo 2 della L. n. 49/2023, definendo l’ambito soggettivo di applicazione, dispone che detta normativa si applica nei rapporti professionali a favore di banche, assicurazioni e loro controllate o mandatarie, medie e grandi imprese², pubblica amministrazione e sue partecipate (commi 1 e 3).

5. Sulla base dell’articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, il CNF, nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024, con delibera n. 275 ha approvato il testo del “*nuovo articolo 25 bis del Codice deontologico forense in materia di equo compenso*”, ne ha dato notizia sul proprio sito con un comunicato del 28 febbraio 2024³ e lo ha poi trasmesso con *email* del 1° marzo 2024 ai Presidenti dei Consigli dell’ordine degli avvocati e al Presidente di Cassa forense, unitamente alla Relazione di accompagnamento (di seguito, “Relazione”)⁴.

6. Nel comunicato del 28 febbraio 2024, dal titolo “*EQUO COMPENSO, CNF APPROVA NUOVA NORMA DEONTOLOGICA. Censura per compensi ingiusti, avvertimento per mancata informativa*”

¹ “*RAPPORTO SULL’AVVOCATURA 2024 - Il passo dell’innovazione e una ripresa da consolidare*” a cura di Cassa Forense in collaborazione Censis, pagg. 10 e 23. Cfr. <https://www.cassaforense.it/DettaglioNews?id=13708&tipo=inEvidenza>.

² Imprese che nell’anno precedente al conferimento dell’incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro.

³ Cfr. doc. 1, <https://www.consigliozionaleforense.it/web/cnf-news/-/24697-258>.

⁴ Cfr. doc. 2, https://www.consigliozionaleforense.it/circolare/-/asset_publisher/kMVA2gYd0yW5/content/art-25bis-cdf-01-04-2024-.

al cliente”, il CNF ha reso pubblico l’avvenuto aggiornamento del Codice, senza mai circoscriverne espressamente l’applicazione ai grandi clienti, come definiti dalla L. n. 49/2023⁵.

7. Nella citata e-mail del 1° marzo, il CNF ha sottolineato che questa modifica del Codice dà “seguito alle previsioni della legge n. 49/2023 ed in particolare all’articolo 5, comma 5 della legge, al fine di assicurare l’effettività delle nuove misure adottate in materia di equo compenso anche grazie alla leva del rilievo disciplinare delle condotte improprie.” (sottolineatura aggiunta).

8. In particolare, mentre l’articolo 25, comma 1, del Codice, relativo agli “Accordi sulla definizione del compenso”, stabilisce in via generale il principio che “La pattuizione dei compensi [...] è libera”, l’articolo 25-bis aggiunto al Codice recita: “L’avvocato non può concordare o preventivare un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia di equo compenso, non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti” (sottolineatura aggiunta) (comma 1). La violazione di tale divieto espone il professionista alla sanzione disciplinare della censura (comma 3).

9. L’articolo 25-bis del Codice poi prosegue: “Nei casi in cui la convenzione, il contratto, o qualsiasi diversa forma di accordo con il cliente cui si applica la normativa in materia di equo compenso siano predisposti esclusivamente dall’avvocato, questi ha l’obbligo di avvertire, per iscritto, il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia” (sottolineatura aggiunta) (comma 2). La violazione di tale obbligo di comunicazione scritta costituisce illecito disciplinare sanzionato, invece, con l’avvertimento (comma 3).

10. La Relazione, sempre predisposta dal CNF, sottolinea inoltre l’assenza di autonomia del CNF stesso nell’adeguare il Codice alla L. n. 49/2023, essendosi limitato a recepire “a rime praticamente obbligate” quanto previsto dall’articolo 5, comma 5, di tale legge.

11. Nella Relazione il CNF precisa che il legislatore ha prefigurato due illeciti, consistenti: “a) nella pattuizione e/o accettazione di compensi iniqui, in violazione dei parametri vigenti (cfr. comma 1 della norma deontologica), nonché b) nella violazione - allorquando le condizioni contrattuali sono predisposte dall’avvocato - dell’obbligo di avvertire il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare in ogni caso, pena la nullità della pattuizione, i criteri stabiliti dalle disposizioni vigenti in materia di equo compenso” (sottolineatura aggiunta).

⁵ Il Comunicato riporta: “Il Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 23 febbraio scorso ha dato il via libera alla nuova norma deontologica in materia di equo compenso, prevista dalla legge 49 del 2023. L’obiettivo della legge è quello di garantire che gli avvocati ricevano un adeguato compenso per la loro attività professionale, contrastando al tempo stesso il fenomeno delle parcelle troppo basse o addirittura gratuite.

Il testo del nuovo articolo 25-bis è stato elaborato dalla Commissione deontologica del Consiglio Nazionale Forense, approvato in prima battuta dal CNF nell’ultima seduta amministrativa del 2023, inviato, come previsto dalla legge professionale forense, ai Consigli dell’Ordine degli avvocati per la necessaria consultazione e infine approvato in via definitiva, con anche alcune integrazioni emerse, dal Consiglio nazionale forense nella seduta amministrativa di venerdì scorso.

L’avvocato, secondo la nuova norma del codice deontologico forense, non può concordare o preventivare un compenso che, ai sensi e per gli effetti delle vigenti disposizioni in materia di equo compenso non sia giusto, equo e proporzionato alla prestazione professionale richiesta, e non sia determinato in applicazione dei parametri forensi vigenti. La violazione comporta l’applicazione in sede disciplinare della censura, e, nei casi in cui l’avvocato stipuli una qualsiasi forma di accordo con il cliente, la norma richiede l’obbligo ad avvertire per iscritto il cliente che il compenso per la prestazione professionale deve rispettare i criteri stabiliti dalla legge, pena la nullità della pattuizione. La violazione di questa seconda disposizione normativa comporta l’applicazione della sanzione disciplinare dell’avvertimento.

Le modifiche al codice deontologico degli avvocati entreranno in vigore dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, completando l’iter previsto dall’ordinamento forense” (enfasi aggiunte).

12. Il CNF, inoltre, ha individuato espressamente la violazione del comma 1 come illecito maggiormente lesivo, per il quale “è stata proposta la sanzione [...] più grave (la censura) nel caso in cui l’avvocato violi in modo sostanziale la normativa sull’equo compenso accettando compensi inferiori ai parametri forensi (vedi comma 3)” (sottolineatura aggiunta).

13. Successivamente, il CNF, sempre nella Relazione, ha specificato che: “la ragione per cui è prevalsa [...] la previsione legale degli illeciti deontologici” è che non dare “rilievo disciplinare per i contegni illeciti avrebbe rischiato di minare la effettiva precettività delle norme. Ed inoltre, l’argomento del rilievo disciplinare ben può essere utilizzato, dall’avvocato, nelle trattative con i clienti «forti», per sottrarsi alle pressioni più spinte, ed ottenere magari condizioni contrattuali più vantaggiose” (sottolineatura aggiunta).

14. Infine, il 7 maggio 2024, il CNF ha inviato un’e-mail ai Presidenti dei Consigli dell’ordine degli avvocati, ove “per opportuna conoscenza e per la più ampia diffusione tra gli iscritti” ha segnalato l’avvenuta pubblicazione in data 3 maggio 2024 nella Gazzetta Ufficiale del nuovo articolo 25-bis del Codice, ricordando il testo della disposizione *de qua* e la sua entrata in vigore decorsi sessanta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale⁶ e quindi il 2 luglio 2024.

15. E ancora, il CNF ha pubblicato sul proprio sito un comunicato dal titolo “Il codice deontologico in vigore dal 2 luglio 2024”⁷, in cui, oltre a riassumere il contenuto del nuovo articolo 25-bis e a dare accesso, tramite *link* ipertestuale, all’articolo stesso e alla Relazione, informa del fatto di aver aggiornato “altresì, la versione annotata del Codice Deontologico Forense, corredata degli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie (recanti, in particolare, la sanzione edittale, quella attenuata e quella aggravata)” (enfasi aggiunta). Lo specchietto sanzionatorio predisposto dal CNF relativamente alla disposizione in esame è il seguente:

- Comma 1:

Sanzione attenuata	Sanzione edittale	Sanzione aggravata
Avvertimento	Censura	Fino alla sospensione non superiore a 1 anno

- Comma 2:

Sanzione attenuata	Sanzione edittale	Sanzione aggravata
(Richiamo)	Avvertimento	Fino alla sospensione minima (2 mesi)

16. Da ultimo, il CNF ha dato indicazioni interpretative su quesiti specifici di Ordini Circondariali coerenti con l’interpretazione estensiva sopra registrata.

17. Ad esempio, il Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Torino ha posto al CNF la questione se, “in sede di accordo contrattuale (2233 c.c.) e/o di partecipazione ad un bando pubblico” (enfasi

⁶ Cfr. doc. 3, https://www.consiglionazionaleforense.it/comunicazioni-per-gli-ordini/-/asset_publisher/Snwi9zTL8Vut/content/modifica-al-codice-deontologico-in-materia-di-equo-compenso-7-5-2024-.

⁷ Cfr. doc. 4, <https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/40227/Codice+Deontologico+Forense+%28in+vigore+dal+2+luglio+2024%29+con+sanzioni.pdf/d97a106d-5c9b-c1c4-fadd-ee9c2d226560?t=1727102091947>.

aggiunta), applicare una maggiorazione “*di norma*” pari al 15%, come precedentemente previsto dal D.M. n. 55/2014, anziché in misura fissa del 15% del totale a titolo di rimborso spese forfetarie, come ora stabilito dalla novella introdotta dal D.M. n. 147/2022, potesse costituire una “*violazione della disciplina sull’equo compenso di cui alla legge n. 49/2023 in combinato disposto con l’art. 13, comma 10, della legge n. 247/2012⁸ e la recente introduzione, nel codice deontologico forense del 2014, dell’articolo 25-bis (violazioni delle disposizioni in materia di equo compenso). Il tutto anche alla luce delle recenti sentenze del TAR Veneto n. 632/2024 e del TAR Lazio n. 8580/2024*”⁹.

18. Nel parere del 28 giugno 2024, n. 38 (di seguito anche “*parere n. 38/2024*”)¹⁰, il CNF ha affermato: “*l’eventuale riduzione della percentuale del 15% stabilita dal decreto ministeriale per le spese forfetarie dell’avvocato – percentuale quantificata ex lege – determina un ribasso del “compenso” parametrico dell’avvocato, con conseguente violazione della disciplina dell’equo compenso di cui alla legge n. 49/2023*” (enfasi aggiunta)”. In tale parere, il CNF ha quindi veicolato agli iscritti l’indicazione che rappresenta una violazione della disciplina dell’equo compenso (passibile quindi di rilievi disciplinari) applicare una maggiorazione per spese forfetarie in percentuale inferiore al 15% fissato dalla novella del D.M. n. 55/2014 introdotta dal D.M. n. 147/2022, qualunque sia la tipologia di clientela servita, non soltanto nei rapporti con i grandi clienti come sopra definiti.

III. IL QUADRO NORMATIVO

a) *L’Ordinamento forense*

19. L’ordine forense si compone degli iscritti negli albi degli avvocati e si articola negli ordini circondariali, aventi sedi presso ogni Tribunale, e del CNF. Il CNF e gli ordini territoriali sono definiti “*enti pubblici non economici a carattere associativo istituiti per garantire il rispetto dei principi previsti dalla presente legge e delle regole deontologiche, nonché con finalità di tutela della utenza e degli interessi pubblici connessi all’esercizio della professione e al corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Sono dotati di autonomia patrimoniale e finanziaria, sono finanziati esclusivamente con i contributi degli iscritti, determinano la propria organizzazione con appositi regolamenti, nel rispetto delle disposizioni di legge, e sono soggetti esclusivamente alla vigilanza del Ministro della giustizia*” (articolo 24 della L. n. 247/2012, enfasi aggiunta).

20. Il CNF è composto unicamente da avvocati (ammessi alle giurisdizioni superiori), eletti da ciascun distretto, a sua volta composto da professionisti, in funzione del numero di iscritti, in modo da rappresentare tutti i distretti circondariali, lasciando a quelli con maggior numero di iscritti la

⁸ Tale disposizione prevede che “*Oltre al compenso per le prestazioni professionali, all’avvocato è dovuta, sia dal cliente in caso di determinazione contrattuale, sia in sede di liquidazione giudiziale, [...] una somma per il rimborso delle spese forfetarie, la cui misura massima è determinata*” da apposito decreto.

⁹ Si precisa che le sentenze indicate hanno rigettato i profili sollevati dai ricorrenti, in relazione al computo delle “*spese vive*” nell’offerta economica di prestazioni di ingegneri e architetti nell’ambito di procedure di gara della P.A. in misura inferiore a quella risultante dall’applicazione dei parametri di riferimento, affermando che la L. n. 49/2023 non fosse incompatibile con gli articoli 49, 56, 101 TFUE, con la direttiva 2006/123/CE e con la libertà di stabilimento, di prestazione di servizi, di libera concorrenza, nonché con la disciplina costituzionale interna con riferimento con gli articoli 3, 41, 81, 117 Cost. e ai principi di ragionevolezza, proporzionalità e incremento della spesa pubblica.

¹⁰ Cfr. doc. 5, <https://codicedeontologico-cnf.it/il-coa-di-torino-pone-il-seguente-quesito-se-sia-possibile-in-sede-di-accordo-contrattuale-2233-c-c-e-o-di-partecipazione-ad-un-bando-pubblico-operare-una-riduzione-degli-esposti-forfet/>.

possibilità di esprimere due componenti invece di uno soltanto¹¹, nel rispetto dei generi. L'articolo 35 della L. n. 247/2012 enumera compiti e prerogative del CNF¹².

21. Ai sensi dell'articolo 3 della L. n. 247/2012, *“la professione forense deve essere esercitata con indipendenza, lealtà, probità, dignità, decoro, diligenza e competenza [...] rispettando i principi della corretta e leale concorrenza”* (comma 2). L'avvocato deve uniformarsi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal CNF ai sensi degli articoli 35, comma 1, lettera d), e 65, comma 5. In base all'ultima disposizione citata, *“il CNF vi provvede sentiti gli ordini forensi circondariali [...]”*.

22. Secondo l'articolo 3, comma 3, della L. n. 247/2012, *“[...] Il codice deontologico stabilisce le norme di comportamento che l'avvocato è tenuto ad osservare in via generale e, specificamente, nei suoi rapporti con il cliente, con la controparte, con altri avvocati e con altri professionisti. Il codice deontologico espressamente individua fra le norme in esso contenute quelle che, rispondendo alla tutela di un pubblico interesse al corretto esercizio della professione, hanno rilevanza disciplinare [...]”*¹³.

23. In base all'articolo 36 della L. n. 247/2012, il CNF *“esercita le funzioni disciplinari nei confronti dei propri componenti, quando il consiglio distrettuale di disciplina competente abbia deliberato l'apertura del procedimento disciplinare”*, e si pronuncia sulle impugnazioni contro i provvedimenti disciplinari adottati dai Consigli distrettuali di disciplina (articolo 61 della medesima legge).

24. L'articolo 50 della L. n. 247/2012 stabilisce che *“Il potere disciplinare appartiene ai consigli distrettuali di disciplina forense”*, composto da avvocati eletti secondo il regolamento approvato dallo stesso CNF, che approva anche il regolamento per il procedimento disciplinare, sentiti gli ordini circondariali.

25. Le sanzioni dell'avvertimento e della censura, riprese dall'articolo 25-bis del Codice, sono le più lievi tra quelle tipizzate dall'articolo 53 della L. n. 247/2012, che prevede anche la sospensione dell'attività e la radiazione dall'albo¹⁴.

¹¹ È il c.d. criterio di rappresentanza variabile, per cui i distretti che contano fino a diecimila iscritti eleggono un consigliere e quelli che superano tale soglia ne eleggono due.

¹² Il CNF, tra l'altro: *i)* adotta i regolamenti interni per il funzionamento proprio e, se necessario, per quello degli ordini circondariali (lettera b), anche in ambito disciplinare (articolo 50); *ii)* esercita la funzione giurisdizionale in materia disciplinare (lettera c); *iii)* emana e aggiorna periodicamente il codice deontologico, curandone la pubblicazione e la diffusione (lettera d); *iv)* *“promuove attività di coordinamento e indirizzo dei consigli dell'ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa”* e collabora con i consigli dell'ordine circondariali *“alla conservazione e alla tutela dell'indipendenza e del decoro professionale”* (lettere f, h); *v)* propone al Ministero della Giustizia i parametri per la liquidazione dei compensi professionali (lettera g); *vi)* approva i conti consuntivi e i bilanci preventivi delle proprie gestioni (lettera n); *vii)* esprime, su richiesta del Ministro della Giustizia, pareri su proposte e disegni di legge che, anche indirettamente, interessino la professione forense e l'amministrazione della giustizia (lettera q).

¹³ Il comma 4 del medesimo articolo 3 della L. n. 247/2012 dispone che il codice deontologico e i suoi aggiornamenti entrano in vigore decorsi sessanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, seguendo le norme di pubblicità definite dal D.M. 11 marzo 2015 n. 38 (di seguito anche “D.M. n. 38/2015”), che aggiunge anche la pubblicazione del Codice sui siti internet del CNF, della Cassa nazionale di previdenza e assistenza forense e dei consigli degli ordini forensi circondariali, entro trenta giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (articolo 2).

¹⁴ In particolare, secondo l'articolo 53 della legge professionale, *“L'avvertimento può essere deliberato quando il fatto contestato non è grave e vi è motivo di ritenere che l'incolpato non commetta altre infrazioni. L'avvertimento consiste nell'informare l'incolpato che la sua condotta non è stata conforme alle norme deontologiche e di legge, con invito ad astenersi dal compiere altre infrazioni”*; *“La censura consiste nel biasimo formale e si applica quando la gravità dell'infrazione, il grado di responsabilità, i precedenti dell'incolpato e il suo comportamento successivo al fatto inducono a ritenere che egli non incorrerà in un'altra infrazione”*. Le altre sanzioni tipizzate, di particolare gravità, sono la

26. Quanto alla definizione dei compensi, la legge professionale ha introdotto i principi per cui *“Il compenso spettante al professionista è pattuito di regola per iscritto all’atto del conferimento dell’incarico professionale”* e *“la pattuizione dei compensi è libera”* (articolo 13, commi 2 e 3, della L. n. 247/2012). Il professionista è tenuto, nel rispetto del principio di trasparenza, a informare il cliente sul livello della complessità dell’incarico e sui possibili costi e a *“comunicare in forma scritta a colui che conferisce l’incarico professionale la prevedibile misura del costo della prestazione, distinguendo fra oneri, spese, anche forfetarie, e compenso professionale”* (comma 5).

27. Infine, i parametri cui rimanda la L. n. 49/2023 sono rappresentati, per la professione forense, dal D.M. 10 marzo 2014, n. 55, come da ultimo modificato dal D.M. 13 agosto 2022, n. 147, emanato dal Ministro della Giustizia, *“su proposta del CNF”*. Tali parametri si applicano in caso di mancata pattuizione scritta del compenso, di liquidazione giudiziale dei compensi o per alcune tipologie di prestazioni nell’interesse di terzi o d’ufficio (articolo 13, comma 6, della L. n. 247/2012).

b) La legge in materia di equo compenso

28. Ai sensi della L. n. 49/2023, il compenso professionale viene considerato equo quando è *“proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, al contenuto e alle caratteristiche della prestazione professionale, nonché conforme ai compensi previsti rispettivamente: a) per gli avvocati, dal decreto del Ministro della giustizia emanato ai sensi dell’articolo 13, comma 6, della L. 31 dicembre 2021, n. 247 (parametri da applicare in assenza di accordi scritti tra le parti) [...]”* (articolo 1, rubricato *“Definizione”*).

29. L’articolo 2 della L. n. 49/2023, rubricato *“Ambito di applicazione”*, dispone che, sul piano soggettivo, detta normativa si applica in relazione a qualsiasi rapporto professionale per la prestazione d’opera intellettuale a favore di banche, assicurazioni e loro controllate o mandatarie, medie e grandi imprese, come sopra definite, pubblica amministrazione e sue partecipate (commi 1 e 3); sul piano oggettivo, essa riguarda tutti i rapporti *“regolati da convenzioni”*, nonché *“ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista”* che contenga clausole utilizzate dai c.d. grandi clienti, come sopra definiti (comma 2)¹⁵.

30. La L. n. 49/2023 prevede la nullità c.d. di protezione delle *“pattuzioni di un compenso inferiore agli importi stabiliti”*, per quanto di interesse, dal citato D.M. n. 55/2014 e s.m.i. (articolo 3 della L. n. 49/2023, rubricato *“Nullità delle clausole che prevedono un compenso non equo”*).

31. L’articolo 5 della L. n. 49/2023 definisce la *“Disciplina dell’equo compenso”*, stabilendo che qualsiasi accordo, preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, concluso con

sospensione e la radiazione.

¹⁵ L’articolo 2 testualmente prevede: *“1. La presente legge si applica ai rapporti professionali aventi a oggetto la prestazione d’opera intellettuale di cui all’articolo 2230 del codice civile regolati da convenzioni aventi a oggetto lo svolgimento, anche in forma associata o societaria, delle attività professionali svolte in favore di imprese bancarie e assicurative nonché delle loro società controllate, delle loro mandatarie e delle imprese che nell’anno precedente al conferimento dell’incarico hanno occupato alle proprie dipendenze più di cinquanta lavoratori o hanno presentato ricavi annui superiori a 10 milioni di euro, fermo restando quanto previsto al secondo periodo del comma 3.*

2. Le disposizioni della presente legge si applicano a ogni tipo di accordo preparatorio o definitivo, purché vincolante per il professionista, le cui clausole sono comunque utilizzate dalle imprese di cui al comma 1.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì alle prestazioni rese dai professionisti in favore della pubblica amministrazione e delle società disciplinate dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Esse non si applicano, in ogni caso, alle prestazioni rese dai professionisti in favore di società veicolo di cartolarizzazione né a quelle rese in favore degli agenti della riscossione. Gli agenti della riscossione garantiscono comunque, all’atto del conferimento dell’incarico professionale, la pattuizione di compensi adeguati all’importanza dell’opera, tenendo conto, in ogni caso, dell’eventuale ripetitività della prestazione richiesta”.

uno dei c.d. grandi clienti sopra individuati si presume, salva prova contraria, unilateralmente predisposto dai grandi clienti stessi e quindi imposto al professionista (comma 1).

32. La legge attribuisce, inoltre, significativi poteri a presidio della sua effettiva applicazione ai Consigli nazionali degli ordini, che, fra l'altro, devono adottare disposizioni deontologiche per sanzionare la violazione dell'obbligo del professionista di pattuire un compenso giusto, equo, proporzionato e determinato sulla base dei parametri previsti dai pertinenti decreti ministeriali¹⁶.

33. La nullità della specifica pattuizione di un compenso "non equo" può essere fatta valere giudizialmente direttamente dal professionista (articolo 3, comma 5, della L. n. 49/2023) dinanzi al Tribunale del luogo di sua residenza o domicilio¹⁷.

IV. VALUTAZIONI

a) *Il mercato rilevante*

34. In aderenza al consolidato orientamento giurisprudenziale, negli accertamenti relativi alle intese, la definizione del mercato rilevante è successiva all'individuazione dell'intesa, in quanto sono l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa stessa a circoscrivere il mercato e dunque l'ambito, sotto il profilo merceologico e territoriale, entro il quale viene commesso l'illecito. Tale definizione, pertanto, è funzionale all'individuazione del contesto economico e giuridico nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività.

35. Ciò premesso, si rileva che la formulazione dell'articolo 25-*bis*, comma 1, del Codice e le sopra descritte indicazioni fornite dal CNF agli iscritti in merito alla sua adozione e interpretazione appaiono applicabili e vincolanti per tutti i professionisti iscritti all'albo degli avvocati¹⁸ operanti sull'intero territorio nazionale con riguardo ai servizi offerti anche a clienti non rientranti nella definizione di "grandi clienti" ai sensi dell'articolo 2 della Legge n. 49/2023.

Di conseguenza, il mercato del prodotto è quello della fornitura di servizi di assistenza legale da parte degli avvocati nei rapporti con clienti diversi dai grandi clienti, e il mercato geografico ha dimensione quantomeno nazionale.

b) *L'intesa*

b.1) *La natura del CNF e delle sue delibere*

36. Occorre preliminarmente, osservare che, secondo costante giurisprudenza unionale e nazionale, ai fini dell'applicazione del diritto della concorrenza, rileva una nozione funzionale di impresa,

¹⁶ I Consigli nazionali dell'Ordine sono inoltre legittimati a: formulare una proposta sull'aggiornamento dei parametri di riferimento delle prestazioni professionali ogni due anni (articolo 5, comma 3); "adire l'autorità giudiziaria competente qualora ravvisino violazioni delle disposizioni vigenti in materia di equo compenso" (articolo 5, comma 4); concordare modelli *standard* di convenzione, per i quali i compensi ivi previsti "si presumono equi fino a prova contraria" (articolo 6); proporre l'azione di classe (articolo 9) e far parte dell'Osservatorio nazionale sull'equo compenso, con funzione consultiva e di segnalazione al Ministro della giustizia di eventuali condotte o prassi applicative o interpretative in contrasto con le disposizioni in esame (articolo 10). L'Osservatorio è stato nominato dal Ministro della Giustizia, che lo presiede, con Decreto del 6 marzo 2024 e si è insediato l'11 aprile 2024 e risulta quasi interamente composto da rappresentanti di attività economiche e di servizi professionali.

¹⁷ Il CNF può anche proporre l'azione di classe per tutelare i diritti individuali omogenei dei professionisti (articolo 9 comma 1). Neppure il giudice può derogare ai parametri definiti, nel caso di specie, dal D.M. n. 55/2014 e s.m.i. (articolo 3, comma 6, della L. n. 247/2012).

¹⁸ L'articolo 17 della L. n. 247/2012 indica le condizioni di iscrizione all'albo di professionisti stranieri.

comprendente qualsiasi soggetto che offra beni o servizi su un mercato determinato verso il corrispettivo di un prezzo, a prescindere dallo *status* giuridico, dalle modalità di organizzazione e di finanziamento, dalla natura tecnica e complessa del servizio offerto, nonché dall'eventuale svolgimento anche di funzioni pubblicistiche o di pubblici poteri, qualora vengano in rilievo condotte che, per loro natura, risultano soggette allo scrutinio dell'Autorità¹⁹.

37. Gli avvocati, in quanto prestano i propri servizi professionali a titolo oneroso, in forma indipendente e assumono, quindi, i rischi finanziari relativi allo svolgimento di tali servizi, svolgono attività economica e possono, pertanto, essere qualificati come imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE, senza che la circostanza che l'esercizio della professione sia regolamentato possa far pervenire a conclusioni diverse²⁰. È ormai, infatti, acquisito che anche le professioni regolamentate sono soggette al diritto *antitrust*²¹.

38. Conseguentemente, il relativo Ordine professionale - nella fattispecie il CNF - può essere qualificato alla stregua di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE²², in quanto ente rappresentativo di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, che agisce con l'obiettivo di "*regolare e orientare l'attività degli iscritti nell'offerta delle proprie prestazioni professionali incidendo sugli aspetti economici della medesima*". I precedenti giurisprudenziali in materia mettono anche in rilievo che, per poter qualificare un ordine professionale come associazione di imprese, "*assume significato decisivo la circostanza che gli ordini professionali sono comunque enti pubblici associativi, espressione degli esercenti una determinata professione, nei cui confronti l'ente svolge poteri autoritativi sia di vigilanza che di tutela delle ragioni economiche, cosicché non può escludersi che attraverso le deliberazioni dei Consigli possano realizzarsi forme di coordinamento delle condotte dei singoli professionisti suscettibili di assumere valenza anticoncorrenziale nel mercato considerato*"²³.

39. Infatti, il CNF, nell'adottare e diffondere il Codice aggiornato e la sua Relazione sul sito *internet* e con le descritte comunicazioni (*e-mail*), non assolve ad alcuna missione di carattere sociale e non esercita prerogative tipiche dei pubblici poteri, ma agisce come organo di regolamentazione di una

¹⁹ Cfr. le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea nelle cause C-447/17, cause riunite *Unione Europea e Guardian Europe SARL*; C-74/16, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania v. Ayuntamiento de Getafe*; C-516/15, *Akzo Nobel e a. v. Commissione*; C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi v. AGCM*; C-41/90, *Hofner and Elser v. Macrotron GmbH*; C-1/12, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas OTOC*; C-35/96, *Commissione v. Italia*, nonché sentenze del Consiglio di Stato, n. 376/2023 e n. 2929/2023, I805 - *Prezzi del cartone ondulato*; le sentenze del TAR Lazio, n. 11330/2019, A508 - *SIAE/Servizi intermediazione diritti d'autore*; n. 9524/2021, I840 - *Ostacoli alle arene a titolo gratuito*; Consiglio di Stato, n. 2005/2019, I749 - *Consiglio Notarile di Milano*, TAR Lazio, sentenza n. 1757/2011, *Geologi*, Consiglio di Stato, n. 238/2015 e n. 1164/2016 (CNF).

²⁰ In questo senso, Corte di giustizia dell'Unione europea causa C-128/21, § 58 e ss., *cit.*, nonché la causa C-309/99, *Wouters*, punto 48.

²¹ Cfr. Consiglio di Stato, n. 1797/2019, I747 - *Consiglio Notarile di Lucca* (che ha confermato TAR Lazio, n. 8346/2014); TAR Lazio n. 8778/2015, I748 - *Condotte restrittive del CNF* (confermata da Consiglio di Stato, n. 1164/2016); TAR Lazio, n. 2688/2015, I706 - *Ordine dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri della provincia di Bolzano*; TAR Lazio, n. 8343/2014, I749 - *Consiglio Notarile di Milano* (confermata da Consiglio di Stato, n. 1164/2016); TAR Lazio, n. 8349/2014, I753 - *Consiglio Notarile di Verona* (confermata da Consiglio di Stato n. 1794/2019).

²² Consiglio di Stato, n. 874/2021, I797 - *Consiglio Notarile di Velletri e Civitavecchia*.

²³ Si vedano le citate sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea nelle cause *Wouters*, *OTOC*, nonché del T.A.R. Lazio sul caso *Geologi* e del Consiglio di Stato sul caso riguardante proprio il CNF.

professione il cui esercizio costituisce un'attività economica ed è, pertanto, soggetto all'articolo 101, comma 1, del TFUE²⁴.

40. Ricorrono al riguardo tutti gli indicatori individuati dalla giurisprudenza unionale per valutare se un soggetto debba essere considerato associazione di imprese o autorità pubblica. Infatti, il CNF è composto unicamente da membri della professione eletti da loro pari, senza che le autorità nazionali possano intervenire nel processo di nomina; il codice deontologico è adottato all'esito di un processo decisionale e di consultazione puramente interni (articolo 65, comma 5, della L. n. 247/2012), senza che lo Stato intervenga o eserciti un controllo effettivo né abbia un potere decisionale di ultima istanza sul potere regolamentare e decisionale del CNF; non vi sono disposizioni che definiscono in modo sufficientemente preciso condizioni e criteri che garantiscono che il CNF operi nel rispetto dell'interesse pubblico generale e non anche a tutela degli interessi privati della categoria di professionisti rappresentata.

41. Pertanto, il carattere vincolante del codice deontologico rispetto agli avvocati, nonché la possibilità di infliggere loro sanzioni in caso di inosservanza del predetto codice, permettono di qualificare l'adozione e la diffusione del Codice aggiornato, nonché della sua Relazione sul sito *internet*, delle descritte comunicazioni (*email*), unitamente allo schema sanzionatorio relativo all'articolo 25-bis, comma 1, del Codice, adottati e diffusi dallo stesso CNF che agisce come ente rappresentativo di imprese, quali condotte costitutive di una decisione di un'associazione di imprese ai sensi dell'articolo 101 del TFUE.

b.2) La qualificazione anticoncorrenziale dell'articolo 25-bis del Codice e delle altre comunicazioni agli iscritti

42. Nel quadro normativo sopra descritto, viene in rilievo la disciplina dell'equo compenso, introdotta dal legislatore per offrire specifica tutela ai professionisti nei rapporti con i grandi clienti, come definiti dall'articolo 2 della L. n. 49/2023, nella presunzione che il professionista subisca - limitatamente a questa specifica categoria di clienti - il potere contrattuale della controparte e sia, quindi, costretto ad accettare compensi "al ribasso", inferiori a quelli che normalmente applicherebbe.

43. Nel recepire il contenuto dell'articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, il CNF avrebbe dovuto offrire con chiarezza l'interpretazione più aderente possibile al dettato normativo, in modo da circoscriverne in concreto l'applicazione soltanto alle prestazioni rese in favore dei grandi clienti, in quanto presuntivamente in grado di esercitare il proprio potere contrattuale nei confronti degli avvocati.

44. In realtà, il comma 1 dell'articolo 25-bis del Codice (di seguito anche "comma 1") e le sanzioni in concreto previste dal CNF per entrambe le violazioni disciplinari individuate dal legislatore appaiono conferire una portata più ampia alla disciplina dell'equo compenso rispetto a quella voluta dal legislatore.

In primo luogo, nella formulazione del comma 1, il CNF, impiegando una terminologia eccessivamente generica e riferibile a qualsiasi pattuizione scritta ("*L'avvocato non può concordare o preventivare un compenso [...]*") (sottolineatura aggiunta), pattuizione che, nella legge professionale, rappresenta la regola (articolo 13, comma 2, "*di norma*"), non ha opportunamente

²⁴ Cfr. la sentenza della causa C-128/21, cit., § 71 e ss..

contestualizzato la previsione in parola nell'ambito dei servizi professionali resi ai c.d. grandi clienti, contesto invece ribadito proprio dal comma 1 dell'articolo 5 della L. n. 49/2023 (“*Gli accordi preparatori o definitivi, purché vincolanti per il professionista, conclusi tra i professionisti e le imprese di cui all'articolo 2 [...]”*, sottolineatura aggiunta).

45. Infatti, senza ancorare il comma 1 dell'articolo 25-*bis* del Codice all'ambito soggettivo di applicazione della L. n. 49/2023, la disposizione deontologica così formulata – che vieta a qualsiasi professionista di chiedere compensi inferiori ai parametri forensi – è suscettibile di essere applicata in ogni rapporto professionale, anche intercorrente tra l'avvocato e clienti diversi dai c.d. grandi clienti individuati dall'articolo 2, comma 1, della L. n. 49/2023 e, quindi, anche a prescindere dalle effettive possibilità di negoziazione del compenso da parte del professionista e dalla verifica in concreto della circostanza che quest'ultimo possa essere o meno parte debole del rapporto. Del resto, occorre considerare la natura del documento in cui si colloca la norma, ovvero il Codice, applicabile alla generalità degli iscritti, indipendentemente dalla tipologia di clientela trattata, coerentemente con il tenore ad applicazione generale del Comunicato del 28 febbraio 2024 con cui il CNF ha pubblicizzato la modifica del Codice in questione, senza mai circoscriverne l'applicazione ai rapporti professionali in favore dei grandi clienti.

46. In altri termini, la valenza generale che il CNF ha impresso alla nuova disposizione deontologica, travalicando l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina dell'equo compenso, risulta dare rilievo disciplinare al fatto stesso di chiedere onorari inferiori a quelli minimi risultanti dai criteri del D.M. n. 55/2014 e s.m.i. Pertanto, per come formulato dal CNF, il “comma 1” finisce per estendere indebitamente l'ambito di applicazione della L. n. 49/2023, contraddicendo anche il principio di libera determinazione del compenso ancora sancito all'articolo 25, comma 1, del Codice stesso.

47. In secondo luogo, la suddetta formulazione del “comma 1” viene esplicitata e rafforzata dal CNF nella Relazione, nella quale il CNF ha avuto premura di chiarire nuovamente quali sono le condotte che configurano l'illecito disciplinare ai sensi del comma 1 dell'articolo 25-*bis* del Codice, ravvisandole, in primo luogo, “*a) nella pattuizione e/o accettazione di compensi iniqui, in violazione dei parametri vigenti (cfr. comma 1 della norma deontologica)”* (sottolineatura aggiunta). La prima condotta illecita “chiarita” dal CNF viene pertanto a coincidere con il mero fatto di richiedere compensi inferiori ai parametri forensi, anche al di fuori di prestazioni in favore dei c.d. grandi clienti, tipicamente caratterizzate da adesioni a formulari/convenzioni predisposti unilateralmente dai contraenti forti.

Nella Relazione, il CNF qualifica l'accettazione di “*compensi inferiori ai parametri forensi*” da parte di un avvocato come “*violazione sostanziale*” della normativa in materia di equo compenso, che perciò sanziona in modo più grave, sempre senza menzionare i grandi clienti. Anche sotto tale profilo, il CNF va quindi oltre il dettato normativo, estendendo il divieto di scendere sotto i parametri forensi anche a compensi semplicemente accettati (“*pattuizione e/o accettazione*”), eventualmente anche in un momento successivo.

48. Nel prosieguo della Relazione, i rapporti con i grandi clienti vengono in rilievo soltanto per sottolineare un effetto ulteriore e indiretto della previsione deontologica, presentata in via subordinata come ausilio all'avvocato per contrastare il potere contrattuale dei grandi clienti (“*E inoltre, l'argomento del rilievo disciplinare ben può essere utilizzato dall'avvocato, nelle trattative*”).

con i clienti «forti», per sottrarsi alle pressioni più spinte, e ottenere magari condizioni contrattuali più vantaggiose», enfasi aggiunta).

49. Tali precisazioni della Relazione illustrativa contribuiscono proprio a veicolare il messaggio che la fissazione di un compenso inferiore ai parametri forensi vigenti, a prescindere dalla circostanza che la controparte sia un cliente “forte”, esporrà il professionista a sanzione o quanto meno a procedimento disciplinare.

50. Il CNF ha poi confermato e diffuso agli iscritti, tramite i Consigli degli ordini territoriali e la Cassa forense, la suddetta lettura estensiva del precetto deontologico nelle seguenti comunicazioni pubblicamente disponibili: i) *e-mail* del 1° marzo 2024, in cui il CNF ha trasmesso ai presidenti dei Consigli degli ordini territoriali e alla Cassa forense il “*Testo del nuovo articolo 25 bis del Codice deontologico forense approvato nella seduta amministrativa del 23 febbraio 2024*” corredato dalla Relazione, sottolineando l’obiettivo di “*assicurare l’effettività delle nuove misure adottate in materia di equo compenso anche grazie alla leva del rilievo disciplinare delle condotte improprie*”; ii) *e-mail* del 7 maggio 2024, in cui il CNF ha inviato il testo ai vari Consigli degli ordini territoriali “*per opportuna conoscenza e per la più ampia diffusione tra gli iscritti*” (enfasi aggiunte).

51. Da ultimo, il CNF, che già nella Relazione aveva sottolineato che “*non prevedere rilievo disciplinare per i contegni illeciti avrebbe rischiato di minare la effettiva precettività delle norme*”, ha pubblicato sul proprio sito la versione annotata del Codice aggiornato, con gli specchietti sanzionatori relativi alle singole fattispecie di illecito disciplinare. In tale documento, il CNF ha previsto, per ciascuna violazione di cui al comma 1 e al comma 2 dell’articolo 25-bis, anche graduazioni della sanzione “editale” da esso stesso stabilita in applicazione dell’articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, introducendo attenuanti e soprattutto aggravanti.

52. La previsione, nel Codice, della “censura” come sanzione tipizzata, in attuazione dell’articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, per l’illecito “sostanziale” e più grave di cui al “comma 1” - ovvero la pattuizione o accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi - diventa nel documento adottato e diffuso dal CNF anche passibile di aggravante, sanzionabile “*fino alla sospensione non superiore a 1 anno*”. In altri termini, mentre, in attuazione dell’articolo 5, comma 5, della L. n. 49/2023, nel Codice era tipizzata quale “*disposizione deontologica sanzionatoria*” la “censura” per l’illecito più grave - ovvero quella di cui al “comma 1” del Codice, in caso di pattuizione o accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi -, il CNF ha previsto anche la sanzione aggravata “*fino alla sospensione non superiore a 1 anno*”, così andando ben oltre la sanzione disciplinare più grave, la censura, ritenuta proporzionata nella tipizzazione effettuata nel Codice. In tal modo, il CNF, andando oltre la previsione di gravità effettuata in attuazione di quanto previsto dal legislatore, ha aumentato la deterrenza del rilievo disciplinare per gli avvocati legati a clienti diversi dai grandi clienti, rilievo che viene “aggravato” in presenza delle condotte “improprie” che la Relazione ha individuato proprio nella pattuizione/accettazione di compensi inferiori ai parametri forensi, rafforzando così in ogni professionista la determinazione ad attenersi al nuovo precetto.

53. Infine, rileva l’applicazione concreta dell’interpretazione estensiva adottata dal CNF nell’orientare, a cascata, l’azione dei COA, come dimostra ad esempio il parere n. 38/2024, in cui il quesito è stato posto in modo inequivocabile in relazione a qualsiasi attività professionale, comprendente sia rapporti con la PA, sia qualsiasi “*accordo contrattuale (2233 c.c.)*”. A fronte di un quesito posto in forma aperta (“*e/o*”), il CNF ha dato una soluzione univoca e onnicomprensiva,

coerente con la lettura estensiva che si può trarre dalla formulazione letterale del “comma 1” del Codice e che viene ripetutamente diffusa dal CNF.

54. Peraltro, la risposta del CNF al COA di Torino conferisce valenza generale anche ai parametri forensi che dovrebbero invece valere, attraverso il richiamo della L. n. 49/2023, soltanto nei rapporti con i grandi clienti e, al di fuori di tale ambito, soltanto in via suppletiva per la liquidazione giudiziale di compensi non previamente concordati o eventualmente contestati.

55. In conclusione, attraverso tali condotte, il CNF ha indebitamente esteso la portata della L. 49/2023 e veicolato agli iscritti il chiaro messaggio circa l'importanza di attenersi alle regole deontologiche in materia di compensi. In virtù delle prerogative di cui gode in materia deontologica e disciplinare, ha posto in essere azioni idonee a orientare e a incidere sul comportamento economico dei professionisti vigilati, dissuadendoli dal pattuire compensi inferiori ai parametri forensi per non essere attenzionati dal CNF stesso e incorrere in tali rilievi, anche attraverso le chiare indicazioni in tal senso fornite ai COA territoriali.

c) Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

56. Il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri²⁵.

57. Al riguardo, si rileva che le condotte contestate interessano l'intero territorio italiano e che la Commissione europea ha specificamente indicato che “*gli accordi che si estendono a tutto il territorio di uno Stato membro hanno, per loro natura, l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato*”²⁶. Di conseguenza, la fattispecie oggetto del presente procedimento, appare idonea, laddove accertata, a pregiudicare il commercio tra Stati membri ed è, pertanto, suscettibile di integrare una violazione dell'articolo 101 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che le condotte del CNF sopradescritte, in quanto volte a ostacolare la concorrenza tra avvocati, sono suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE, come sopra descritta;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti del Consiglio Nazionale Forense, per accertare l'esistenza di un'intesa in violazione dell'articolo 101 del TFUE;

b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei rappresentanti legali della parte, o di persone da essa delegate, del diritto di essere sentite, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

²⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione europea 2004/C101/07, “*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato [ora articoli 101 e 102 del TFUE]*”, in G.U.C.E. C 101/81 del 27 aprile 2004.

²⁶ Cfr. il punto 78 della Comunicazione della Commissione europea sulla nozione di pregiudizio, cit., nonché la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-309/99, *Wouters*.

c) che il responsabile del procedimento è la Dott.ssa Rosa Salvati;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza - 2 di questa Autorità dai legali rappresentanti della parte, nonché da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2026.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12710 - BPER BANCA/BANCA POPOLARE DI SONDRIO

Provvedimento n. 31519

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA dell'8 aprile 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la comunicazione della società BPER Banca S.p.A., pervenuta in data 26 febbraio 2025;

VISTA la richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 16-bis della legge n. 287/1990, inviata in data 6 marzo 2025, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società BPER Banca S.p.A., pervenute in data 24 marzo 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. BPER Banca S.p.A. (di seguito, "BPER") è una società, quotata alla Borsa di Milano, ad azionariato diffuso¹, a capo dell'omonimo gruppo bancario attivo nell'offerta di servizi e prodotti bancari, finanziari e assicurativi. BPER opera essenzialmente nel settore bancario tradizionale (raccolta del risparmio ed erogazione del credito), nonché nella distribuzione di prodotti assicurativi (vita e danni) e, in misura minore, nell'investment *banking*, nel settore del risparmio gestito (attraverso fondi comuni di investimento, gestione di patrimoni individuali e prodotti della previdenza complementare), nel mercato del risparmio amministrato, nel credito al consumo, nel *factoring* e *leasing* e nei servizi di pagamento. Il gruppo BPER è presente in quasi tutte le regioni italiane con circa 1.560 filiali.

Il fatturato consolidato realizzato dal gruppo BPER nel 2024 è stato pari a circa [8-9]* miliardi di euro a livello globale, di cui circa [8-9] miliardi di euro nell'Unione europea e circa [7-8] miliardi di euro in Italia.

¹ I principali azionisti di BPER sono, in termini di diritti di voto, *i*) Unipol Assicurazioni S.p.A. (circa 19,8%), *ii*) Fondazione di Sardegna (circa 10,2%), *iii*) JP Morgan Case & CO. (circa 5%).

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

2. Banca Popolare di Sondrio (di seguito, “BPSO”) è una società a capo dell’omonimo gruppo bancario, attiva nella raccolta del risparmio, nell’erogazione del credito, nella prestazione e intermediazione di servizi finanziari, creditizi e assicurativi e nell’ambito del sistema dei pagamenti, configurandosi come banca commerciale al dettaglio, nonché nella prestazione di servizi alla clientela istituzionale, nel cui interesse svolge attività di tesoreria, cassa e funzioni accessorie. BPSO non è controllata da nessun soggetto². Il gruppo BPSO è presente solo in alcune regioni italiane con circa 490 filiali.

Il fatturato consolidato realizzato dal gruppo BPSO nel 2024 è stato pari a circa [2-3] miliardi di euro a livello globale, di cui circa [2-3] miliardi di euro nell’Unione europea e circa [2-3] miliardi di euro in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione comunicata (di seguito, “Operazione”) consiste in un’offerta pubblica di scambio volontaria (di seguito, “OPS”), promossa da BPER ai sensi e per le finalità di cui agli articoli 102, comma 1, e 106, comma 4, del TUF e delle relative disposizioni di attuazione contenute nel Regolamento Consob n. 11971/1999 (c.d. “Regolamento Emittenti”), finalizzata ad acquisire la totalità delle azioni ordinarie di BPSO e a ottenere la revoca della quotazione delle azioni di BPSO dall’Euronext Milan.

4. In caso di esito positivo dell’OPS, BPER acquisirà il controllo esclusivo di BPSO.

5. L’Operazione si inserisce nell’attuale fase di consolidamento del settore finanziario e bancario italiano e, in ragione dell’adozione di modelli di *business* omogenei, ma complementari quanto a presenza territoriale, è principalmente volta a consentire - attraverso la creazione di sinergie di costo e di ricavo in diverse aree di operatività - di migliorare l’efficienza operativa e incrementare la produttività dell’entità *post-merger*, senza perdere le specifiche competenze a livello locale e i legami con il territorio di ciascun istituto.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

6. L’Operazione, in quanto comporta l’acquisizione del controllo di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, in quanto ciascuna delle Parti realizza più di due terzi del proprio fatturato totale nell’Unione europea all’interno di un unico Stato membro (l’Italia), ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell’ultimo esercizio a livello nazionale dall’insieme delle imprese interessate è stato superiore a 567 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro³.

² Il principale azionista di BPSO è Unipol Assicurazioni S.p.A. (circa 19,7%).

³ Cfr. provvedimento n. 31088 del 5 marzo 2024 “Rivalutazione soglie fatturato ex articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90”, in Bollettino n. 10/2024.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

a) I mercati rilevanti

7. L'Operazione interessa una pluralità di mercati ricompresi, in particolare, nei settori bancario tradizionale (mercati della raccolta e mercati degli impieghi), del risparmio amministrato, del credito al consumo, del *factoring*, del *leasing*, degli strumenti di pagamento, del risparmio gestito e assicurativo.

i) Mercato della raccolta bancaria

8. Il mercato della raccolta bancaria identifica l'insieme della raccolta diretta bancaria da clientela ordinaria mediante conti correnti liberi e vincolati, depositi a risparmio, buoni fruttiferi, nonché certificati di deposito. In tale definizione del mercato della raccolta non è compresa la raccolta postale⁴.

Le informazioni acquisite in occasione di precedenti istruttorie di concentrazione svolte dall'Autorità che hanno interessato il settore bancario⁵ hanno, inoltre, evidenziato come il conto corrente presso una banca tradizionale non sia generalmente percepito come sostituibile con un conto corrente *online*⁶. Allo stesso tempo, è stata registrata “una pressione concorrenziale sugli operatori bancari tradizionali da parte delle banche online, in quanto una porzione non trascurabile della popolazione – specialmente nelle fasce più giovani e con più elevato livello di istruzione/reddito – si rivolgerebbe a queste ultime a fronte di un aumento generalizzato dei prezzi dei conti correnti tradizionali”⁷.

9. Dal punto di vista geografico, in considerazione della scarsa mobilità dal lato della domanda, come accertato dall'Autorità in numerosi precedenti⁸, il mercato della raccolta bancaria ha rilevanza territoriale locale, che, di prassi, l'Autorità ha ritenuto corrispondere in prima approssimazione ai confini provinciali. Infatti, dal punto di vista della domanda, anche considerata la volontà e/o necessità per la clientela di mantenere un rapporto con lo sportello, la competizione tra le banche si realizza a livello locale, in termini di capacità di attrarre i clienti nelle proprie filiali dislocate sul territorio⁹. Nella sua prassi, l'Autorità ha ritenuto che l'estensione geografica di tali mercati possa corrispondere, in prima approssimazione, ai confini provinciali; solo ove lo *screening* preliminare effettuato su base provinciale lo ha reso opportuno, è stata svolta un'analisi anche a livello di bacini di utenza (c.d. *catchment area*).

⁴ Cfr., ad esempio, C12287 - *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, provvedimento n. 228289 del 14 luglio 2022, in Bollettino n. 29/2020 e C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, provvedimento n. 27842 del 17 luglio 2019, in Bollettino n. 29/2019.

⁵ Cfr. C12297B - *BPER/Ramo di azienda di UBI*, provvedimento n. 28534, in Bollettino n. 8/2021, nonché i procedimenti C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, cit. e C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen*, provvedimento n. 27172 del 23 maggio 2018, in Bollettino n. 22/2018.

⁶ Cfr. C12297B - *BPER/Ramo di azienda di UBI*, cit..

⁷ *Ibidem*. Ai fini della presente analisi, si consideri che si considerano banche *online* quelle operanti esclusivamente o quasi esclusivamente *online*, cfr. C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, cit..

⁸ Cfr., ad esempio, C12287 - *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, cit.; C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, cit. e C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen*, cit..

⁹ Cfr. C12138 *Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen*, cit., in cui sono riportati anche i risultati di un'indagine *ad hoc* sui mercati bancari, realizzata dall'Autorità e somministrata a un campione rappresentativo di consumatori da una società di ricerche di mercato.

10. In linea con tale approccio, le quote di mercato della raccolta sono calcolate usando i dati rilevati sulla base del criterio “localizzazione sportello”, il quale appare rappresentare in modo appropriato la capacità degli operatori di esercitare il proprio potere di mercato nei confronti della domanda¹⁰; ciò, oltre che per i mercati della raccolta, vale con riferimento a tutti gli altri mercati bancari aventi dimensione locale (mercati degli impieghi a famiglie consumatrici e degli impieghi a famiglie produttrici e a piccole imprese)¹¹.

ii) Mercati degli impieghi

11. Nell’ambito degli impieghi sono compresi, nelle diverse e possibili forme tecniche, il credito a breve, medio e a lungo termine. Dal punto di vista della domanda, gli impieghi possono essere distinti in base alla tipologia di soggetti a favore dei quali vengono effettuati, e segnatamente: (i) famiglie consumatrici; (ii) famiglie produttrici-imprese di piccole dimensioni; (iii) imprese di medie e grandi dimensioni e (iv) enti pubblici. Queste diverse categorie di soggetti, infatti, esprimono differenti esigenze di finanziamento, in relazione alle quali le banche offrono prodotti/servizi diversificati, e costituiscono, per tali ragioni, altrettanti mercati del prodotto rilevanti.

12. Le diverse forme di domanda espressa sembrano caratterizzate anche da differenze in termini di mobilità e, quindi, di disponibilità a sostituire l’offerta attraverso la ricerca di altri impieghi su aree geografiche più o meno ampie.

In particolare, i mercati degli impieghi alle famiglie e alle piccole imprese presentano una dimensione territoriale locale, che, nella prassi dell’Autorità, è stata valutata in prima approssimazione a livello provinciale, svolgendo, ove opportuno, in analogia con la raccolta bancaria, anche un’analisi a livello di *catchment area*. Per quanto concerne il mercato degli impieghi alle imprese medio-grandi, esso ha dimensione territoriale valutata in prima approssimazione a livello regionale, data la maggiore mobilità di tali soggetti rispetto ai precedenti segmenti della domanda. In relazione al mercato degli impieghi agli enti pubblici, alla luce della recente prassi dell’Autorità¹², appare possibile ritenere che tale mercato abbia un’estensione geografica tendenzialmente nazionale, fermo restando che, data l’eterogeneità degli enti pubblici (per natura e dimensioni), in talune specifiche circostanze potrebbe doversi ricorrere a un’individuazione più ristretta dell’ambito geografico interessato.

iii) Mercato del risparmio amministrato

13. I servizi del risparmio amministrato ricomprendono l’attività di raccolta, trasmissione e negoziazione di ordini in strumenti finanziari per conto di un investitore che ha effettuato il conferimento di singoli ordini ai medesimi intermediari. L’erogazione dei servizi relativi al mercato del risparmio amministrato risulta strettamente legata con l’attività bancaria tradizionale e, in particolare, con il mercato della raccolta bancaria, in considerazione dell’elevata correlazione tra la

¹⁰ Infatti, il criterio “localizzazione sportello” rileva la raccolta delle banche realizzata dalle diverse filiali dislocate sul territorio.

¹¹ Cfr., *ex multis*, procedimento C12287 - *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, cit.; C12231 - *BPER Banca/Unipol Banca*, cit. e C12138 - *Cassa Centrale Raiffeisen dell’Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen*, cit.

¹² Cfr., *ex multis*, C12287 - *Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane*, cit., in cui si fa riferimento ai vincoli normativi e alla struttura delle condizioni di offerta, incluso il prezzo, sostanzialmente omogenee sul territorio nazionale e C12443 - *BPER Banca/Banca Carige*, provvedimento n. 30165 del 31 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022.

detenzione di un conto corrente e di un conto titoli presso il medesimo istituto bancario¹³. In considerazione della limitata disponibilità alla mobilità da parte della clientela finale, in linea con quanto rappresentato per la raccolta bancaria, il mercato del risparmio amministrato ha dimensione in prima approssimazione provinciale.

14. Nella propria prassi, l’Autorità ha pertanto ritenuto che, a tutela di una corretta disamina degli effetti nel mercato del risparmio amministrato, possa essere generalmente utilizzata come *proxy* la posizione delle Parti nei mercati della raccolta diretta.

iv) Settore del risparmio gestito

15. Nell’ambito del settore del risparmio gestito sono ricomprese diverse attività, che corrispondono a distinti mercati del prodotto, e che sono connesse alla: *a)* gestione di fondi comuni d’investimento mobiliare; *b)* gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF); e *c)* gestione di prodotti della previdenza complementare.

16. Inoltre, i servizi offerti nell’ambito del risparmio gestito hanno tipicamente una fase della gestione a monte e una fase della distribuzione a valle, ciascuna delle quali porta a individuare mercati distinti lungo la filiera, sia in termini geografici che di prodotto.

La fase della produzione, secondo prassi costante dell’Autorità, ha una dimensione geografica nazionale, essendo di norma centralizzata e omogenea su tutto il territorio italiano. Per quanto riguarda il mercato della distribuzione, invece, considerando la ridotta mobilità della domanda, la dimensione geografica è stata per prassi definita dall’Autorità, in prima approssimazione, a livello provinciale.

Con specifico riferimento al settore previdenziale, sussistono differenze tra i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i piani individuali pensionistici (di seguito, “PIP”) che possono influire sulla definizione del mercato geografico, il quale può avere un’estensione più ampia, tendenzialmente nazionale, ma, pure in funzione dalla rilevanza delle adesioni individuali, può richiedere uno *screening* esteso anche ad aree locali di minore dimensione¹⁴.

17. Più nel dettaglio, con riferimento a ciascuno dei mercati sopra individuati si osserva quanto segue.

In relazione al mercato *sub a)*, si precisa che un fondo comune di investimento è un patrimonio autonomo, suddiviso in quote, di pertinenza di una pluralità di partecipanti, gestito a monte. Come anticipato, l’attività connessa ai fondi comuni di investimento presenta due fasi che individuano due mercati distinti: la produzione e la distribuzione.

18. Con riguardo al mercato *sub b)*, si sottolinea che la gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) è un’attività svolta da banche, da imprese di investimento e da società di gestione del risparmio, sulla base di un incarico conferito dal cliente. Rispetto alle gestioni collettive, il patrimonio di ogni cliente resta distinto da quello degli altri. Le gestioni patrimoniali in fondi (GPF) hanno, inoltre, la peculiarità che le disponibilità finanziarie del cliente sono investite in quote di fondi comuni d’investimento. Le GPF sono assimilate alle gestioni collettive anche se, dal punto di vista contrattuale, hanno un elemento in comune con le gestioni individuali, potendo il cliente

¹³ Si veda, in proposito, C8660 - *Unicredito Italiano/Capitalia*, provvedimento n. 17283 del 18 settembre 2007, in Bollettino n. 33/2007.

¹⁴ Cfr., *inter alia*, C10053 - *Società Cattolica di Assicurazione/BCC Vita*, provvedimento n. 19986 del 18 giugno 2009, in Bollettino n. 24/2009.

richiedere al gestore di modificare la composizione del portafoglio, sempre, tuttavia, scegliendo tra quote di fondi comuni.

19. In merito al mercato *sub c)*, si consideri che la previdenza integrativa ha l'obiettivo di soddisfare l'esigenza di reddito dei lavoratori nella fase del loro pensionamento. Tale finalità viene perseguita in Italia attraverso una struttura previdenziale basata su due diverse modalità di intervento: (i) la previdenza obbligatoria e (ii) la previdenza complementare, realizzata attraverso il ricorso a fondi pensione negoziali (o chiusi), fondi pensione aperti e PIP.

Come anticipato, sussistono differenze tra i fondi pensione negoziali, i fondi pensione aperti e i PIP, che possono influire sulla definizione del mercato geografico. In particolare, i fondi pensione negoziali sono istituiti per singola azienda o gruppi di aziende, per categorie di lavoratori, talvolta per raggruppamento territoriale; essi sono oggetto di un contratto collettivo nazionale, oppure di accordi o regolamenti aziendali e sono gestiti, sulla base dei contributi, da società di gestione del risparmio (di seguito, "SGR"), compagnie di assicurazione o banche. I fondi pensione aperti, invece, sono istituiti e gestiti direttamente da banche, società di assicurazione e SGR e possono essere sia ad adesione collettiva (come i fondi negoziali) che individuale. Infine, i PIP sono contratti di previdenza complementare ad adesione individuale.

v) *Settore del credito al consumo*

20. Il settore del credito al consumo ha per oggetto la concessione di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra forma analoga di facilitazione a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale svolta.

Secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, all'interno del settore del credito al consumo è possibile distinguere due tipologie di finanziamenti: a) il credito diretto, erogato nella forma di prestito personale senza vincolo di destinazione, e b) il credito finalizzato, ossia destinato all'acquisto di beni specifici (autoveicoli, motocicli, mobili, ecc.). Tali due tipologie di credito al consumo presentano differenze sostanziali quanto a servizio prestato, modalità di collocamento del finanziamento e relative condizioni commerciali, e rapporto tra domanda e offerta e, pertanto, come già affermato dall'Autorità, è possibile considerarli quali due segmenti, se non proprio quali due mercati, diversi tra loro, in ragione del servizio prestato e delle relative condizioni commerciali¹⁵.

21. Quanto al credito al consumo diretto, elemento peculiare è il contatto diretto tra finanziatore e consumatore, che dà vita a un rapporto bilaterale. In tale ambito sono ricompresi i finanziamenti effettuati principalmente attraverso prestiti personali, mediante carte di credito *revolving* (vale a dire, carte utilizzabili presso tutti i negozi convenzionati, cui è associata una linea di credito che consente di rateizzare i pagamenti a fronte dell'impegno del cliente di restituire gli importi sulla base di una rata minima mensile concordata), nonché quelli mediante cessione del quinto dello stipendio. Sotto il profilo geografico, la dimensione del mercato del credito al consumo diretto è locale ed è tipicamente circoscritta ai confini regionali.

22. Il credito al consumo finalizzato, invece, è caratterizzato dall'erogazione di un finanziamento basata su un rapporto trilaterale tra la banca (o società finanziaria specializzata), il cliente e il *dealer*

¹⁵ Cfr., tra gli altri, C8660 - *Unicredito Italiano/Capitalia*, cit.; C10702 - *ICCREA Holding/Soluzio Consumer Credit*, provvedimento n. 21638 del 30 settembre 2010, in Bollettino n. 38/2010; C10854 - *Société des Paiements Pass/Carrefour Servizi Finanziari*, provvedimento n. 21941 del 15 dicembre 2010, in Bollettino n. 49/2010 e, da ultimo, C12063 *Santander Consumer Bank/Ramo di azienda di Accedo*, provvedimento n. 26141 del 27 luglio 2016, in Bollettino n. 29/2016.

convenzionato. Il credito finalizzato include i finanziamenti per l'acquisto di beni e/o servizi diversi e, convenzionalmente, si distingue tra credito finalizzato all'acquisto di autoveicoli e credito finalizzato all'acquisto di altri beni o servizi. La dimensione geografica del mercato del credito al consumo finalizzato è nazionale, in considerazione dell'omogeneità delle caratteristiche di produzione e commercializzazione dei servizi in parola sull'intero territorio nazionale.

vi) Mercato del leasing

23. Il *leasing* è un'attività che ha a oggetto la locazione di beni necessari all'esercizio di un'attività di impresa dietro pagamento di un canone periodico. Secondo precedenti decisioni dell'Autorità¹⁶, il mercato del *leasing* comprende i due segmenti del *leasing* operativo e del *leasing* finanziario.

24. Le due tipologie di *leasing* si differenziano tra loro in ragione della maggiore flessibilità che presenta il *leasing* operativo, il quale permette all'impresa di rinnovare con maggior frequenza le apparecchiature necessarie all'esercizio della propria attività, limitando i rischi dell'obsolescenza tecnologica di tali beni. Esso, inoltre, si caratterizza per il fatto che la proprietà del bene non viene trasferita in capo al locatario allo scadere del contratto, a fronte del pagamento di un prezzo di riscatto, circostanza viceversa prevista in operazioni di *leasing* finanziario.

Dal lato dell'offerta, si registra una sostituibilità imperfetta. Mentre il *leasing* finanziario è un'attività regolamentata e riservata alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in apposito elenco, l'offerta di *leasing* operativo è consentita anche a società commerciali e intermediari finanziari.

25. Dal punto di vista geografico, il mercato del *leasing* ha dimensione nazionale, in considerazione del fatto che il fornitore offre anche servizi di manutenzione e deve, pertanto, garantire una rete di assistenza organizzata a livello nazionale.

vii) Mercato del factoring

26. Il mercato del *factoring* concerne l'attività con la quale, in forza di un contratto a titolo oneroso, una società trasferisce la titolarità dei propri crediti commerciali a un'altra società (la società di *factoring*), che ne garantisce o meno il buon fine (rispettivamente *factoring pro solvendo* o *pro soluto*), provvede alla loro riscossione e corrisponde alla società cedente una somma di denaro commisurata al valore dei crediti ceduti. Dal lato della domanda, il mercato del *factoring* è costituito essenzialmente da imprese (sia piccole imprese che medie e grandi). Il *factoring* è un servizio a elevato grado di personalizzazione e risulta dall'articolazione di tre componenti principali: (i) gestionale; (ii) di garanzia (contro l'insolvenza del debitore) e (iii) creditizia (il finanziamento si manifesta nel pagamento dei crediti prima della relativa scadenza).

27. Dal punto di vista geografico, in ragione della tendenziale uniformità delle condizioni d'offerta, tale mercato ha rilevanza territoriale nazionale.

viii) Mercati dei servizi di pagamento

28. Risultano poi interessati dall'operazione i mercati degli strumenti di pagamento tramite carte. Nell'ambito dei servizi di pagamento, è possibile individuare tre distinte tipologie di servizi: a)

¹⁶ Cfr., *ex multis*, C12417 - *Cassa di Risparmio di Bolzano - Sparkasse/Banca di Cividale*, provvedimento n. 29972 del 18 gennaio 2022, in Bollettino n. 5/2022 e C12347 - *Credito Emiliano/Cassa di Risparmio di Cento*, provvedimento n. 28575 del 16 febbraio 2021, in Bollettino n. 10/2021.

l'emissione di carte (*i.e. card issuing*), *b*) il convenzionamento degli esercenti (*i.e. merchant acquiring*) e *c*) il *processing* operativo e informatico (*i.e. processing*).

29. L'emissione delle carte di pagamento (cd. *card issuing*) consiste in un insieme di servizi finalizzato alla fornitura di carte di pagamento (debito, credito o pre-pagate) ai clienti finali che, di norma, sono rappresentati dai consumatori. In particolare, l'attività di emissione delle carte comprende principalmente l'offerta della carta al cliente finale (che ne diviene il titolare), la definizione delle caratteristiche della carta e delle relative condizioni economiche (ammontare del canone annuo, commissioni per il servizio di anticipo contante, spese di invio estratto conto e altre commissioni), la valutazione creditizia del cliente (ossia se il soggetto è meritevole di credito), la contrattualizzazione dello stesso, la gestione dei rapporti con i circuiti, le attività di *customer service* e di *marketing* e la gestione del rischio creditizio e delle frodi¹⁷.

30. Secondo la prassi dell'Autorità, i servizi di *card issuing* possono essere suddivisi in base alla diversa tipologia di strumenti di pagamento, distinguendo tra carte di credito e di debito (ivi incluse le carte prepagate), corrispondenti a diversi mercati del prodotto; tuttavia, più di recente è stata lasciata aperta la possibile configurazione di un unico mercato comprensivo di tutte le tipologie di carta in ragione della loro sostituibilità dal lato dell'offerta¹⁸.

31. Parallelamente, dal punto di vista geografico, la dimensione del mercato dell'emissione delle carte di pagamento è stata nella prassi individuata nei confini nazionali, in ragione dell'omogeneità delle condizioni di offerta dell'insieme dei descritti servizi sul territorio nazionale; tuttavia, anche sotto tale profilo più di recente è stata lasciata aperta la possibile ridefinizione di tale mercato quale avente dimensione corrispondente allo Spazio economico europeo (di seguito, "SEE")¹⁹.

32. Con riferimento ai servizi del *merchant acquiring*, nella sua recente prassi l'Autorità²⁰ ha individuato due distinti mercati del prodotto: il mercato del *wholesale merchant acquiring*, comprensivo della fornitura di POS e dei servizi correlati, avente dimensione geografica sovranazionale, pari allo SEE, e il mercato del *retail merchant acquiring*, comprensivo della fornitura di POS e dei servizi correlati, avente dimensione geografica nazionale.

33. Nell'ambito delle transazioni con carte di pagamento, i servizi di *processing* consistono in una serie di operazioni che il *processor* compie a vantaggio delle banche o di altre società che emettono carte di pagamento (*issuing processing*²¹) o che convenzionano gli esercenti (*acquiring processing*²²).

¹⁷ Più nello specifico, occorre considerare che, per quel che concerne le politiche economiche e commerciali legate a tali servizi, esse sono definite dalla banca se viene adottato il modello integrato; viceversa, se la banca si limita a distribuire i servizi e ricorre a società terze per l'attività di *issuing*, le politiche e i criteri di distribuzione del prodotto, nonché il pricing nei confronti della clientela finale possono essere definiti dalle società terze oppure dalle banche, a seconda dell'accordo.

¹⁸ Cfr., per tutti, C12373 - *Nexi/SIA*, provvedimento n. 29839 del 12 ottobre 2021, in Bollettino n. 41/2021.

¹⁹ Cfr. *ibidem*.

²⁰ Cfr. *ibidem*.

²¹ L'*issuing processing* consiste nelle attività di elaborazione tecnica e instradamento di una transazione sul versante del titolare della carta, e include, tra l'altro, la gestione dei dati, delle autorizzazioni e delle posizioni contabili dei titolari, oltre alla gestione del blocco carte e dei parametri di sicurezza.

²² L'*acquiring processing* comprende le attività necessarie all'elaborazione tecnica e all'instradamento di una transazione sul versante dell'esercente, e include, tra l'altro, l'acquisizione e gestione dei contratti con gli esercenti, la gestione dei POS, delle transazioni, del *clearing* e del *settlement*, oltre che la produzione e spedizione dell'estratto conto esercenti e l'addebito delle commissioni.

Nella sua prassi decisionale²³, l’Autorità ha individuato, nell’ambito dei servizi di *processing*, due distinti mercati del prodotto: (i) il *processing* delle carte di debito nazionali e (ii) il *processing* delle carte di pagamento internazionali (quest’ultimo ulteriormente segmentabile a seconda che il *processing* riguardi le carte di debito o di credito). Dal punto di vista geografico, i mercati hanno dimensione almeno nazionale.

ix) Mercati assicurativi

34. Con riferimento ai servizi di assicurazione vita e danni, per consolidato orientamento dell’Autorità, ciascun ramo dei comparti assicurativi vita e danni rappresenta un distinto mercato. Tale distinzione rispetto ai singoli rami assicurativi si fonda, principalmente, sull’oggetto del servizio reso, sui rischi assunti e sull’obiettivo di copertura assicurativa espresso dalla domanda di ogni singolo ramo.

35. Inoltre, i mercati assicurativi danni e vita sono distinti, ciascuno, tra fase produttiva, avente dimensione geografica nazionale, e fase distributiva che si caratterizza per la sua dimensione locale, considerata in prima approssimazione provinciale secondo prassi dell’Autorità.

b) Effetti dell’operazione

i) Mercato della raccolta bancaria

36. Come sopra richiamato, secondo consolidata prassi dell’Autorità l’analisi del mercato della raccolta bancaria è stata svolta in via preliminare con uno *screening* effettuato su base provinciale. Al riguardo, l’attività delle Parti si sovrappone in 34 delle 110 province italiane, posizionate essenzialmente nelle regioni settentrionali del Paese²⁴. Nella maggior parte di tali province le Parti verranno a detenere una quota di mercato congiunta inferiore al 15%, superando la quota congiunta del 25% e con un incremento non trascurabile, superiore al 2%, nella sola provincia di Varese, come illustrato nella Tabella 1 che segue.

Tabella 1 – Mercato della raccolta bancaria, quote di mercato

PROVINCIA	BPER	BPSO	POST-MERGER	DELTA HHI	HHI PRE-MERGER	HHI POST-MERGER
VARESE	[20-25%]	[5-10%]	[25-30%]	237	1757	1994

Fonte: dati di mercato Banca d’Italia (2024), elaborazioni degli Uffici

37. In relazione a tale provincia, la cui quota *post-merger* non consente di escludere la presenza di un ostacolo alla concorrenza effettiva nel mercato²⁵, è stata effettuata altresì l’analisi del grado

²³ Cfr. C12373 - *Nexi/Sia*, cit. .

²⁴ Si tratta, in particolare, delle province di Alessandria, Aosta, Bergamo, Bologna, Brescia, Como, Cremona, Cuneo, Genova, Imperia, La Spezia, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza-Brianza, Novara, Padova, Parma, Pavia, Piacenza, Pordenone, Roma, Savona, Torino, Trento, Treviso, Trieste, Varese, Venezia, Verbano-Cusio-Ossola, Vercelli, Verona e Vicenza.

²⁵ Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03), par. 18.

di concentrazione attraverso il calcolo dell'indice di Herfindahl-Hirschman (di seguito, "HHI"), anch'essa illustrata nella Tabella 1.

Nella provincia di Varese i valori dell'HHI risultano inferiori a 2.000²⁶ e, in particolare, l'incremento (c.d. delta) dell'HHI risulta inferiore alla soglia di attenzione, a indicare che l'aumento del grado di concentrazione nella provincia in esame derivante dall'operazione non sarà significativo.

38. Pertanto, nel mercato della raccolta, l'Operazione non appare suscettibile di produrre una restrizione significativa della concorrenza a livello locale.

ii) Mercati degli impieghi

39. Analogamente al mercato della raccolta, l'analisi dei mercati degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese è stata svolta in via preliminare con uno *screening* effettuato su base provinciale.

40. In relazione al mercato degli impieghi alle famiglie consumatrici, come già per la raccolta, a esito dell'Operazione l'attività delle Parti verrà a sovrapporsi in 34 province italiane, delle quali solo in 7 viene superata la quota congiunta del 15% senza tuttavia che sia mai superata la quota del 25%. Pertanto, si ritiene che l'Operazione non sia suscettibile di alterare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato in questione.

41. Anche con riguardo al mercato degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese, l'attività delle Parti verrà a sovrapporsi in 34 province. Nella maggior parte di tali province le Parti verranno a detenere una quota di mercato congiunta inferiore al 15%, raggiungendo o superando tuttavia la quota congiunta del 25% e con un incremento non trascurabile, superiore al 2%, nelle province di Varese, Genova, Pavia e Como, come illustrato nella Tabella 2 che segue.

Tabella 2-Mercato degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese, quote di mercato

PROVINCIA	BPER	BPSO	POST-MERGER	DELTA HHI	HHI PRE-MERGER	HHI POST-MERGER
VARESE	[25-30%]	[5-10%]	[30-35%]	453	1702	2155
GENOVA	[20-25%]	[5-10%]	[25-30%]	223	1549	1772
PAVIA	[15-20%]	[5-10%]	[20-25%]	277	1444	1721
COMO	[15-20%]	[5-10%]	[20-25%]	219	1854	2073

Fonte: dati di mercato Banca d'Italia (2024), elaborazioni degli Uffici

²⁶ Al riguardo, si ricorda che sulla base degli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del Regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, cit.: "È poco probabile che la Commissione individui problemi sotto il profilo della concorrenza orizzontale in un mercato se dopo la concentrazione lo HHI è inferiore a 1000. [...]. È parimenti improbabile che la Commissione formuli obiezioni sotto il profilo della concorrenza orizzontale se, dopo la concentrazione, lo HHI è compreso tra 1000 e 2000 e il delta è inferiore a 250, ovvero se, dopo la concentrazione, lo HHI è superiore a 2 000 e il delta è inferiore a 150, a meno che siano presenti particolari circostanze [...]."

42. In merito a tali province, la cui quota *post-merger* non consente di escludere la presenza di un ostacolo alla concorrenza effettiva nel mercato²⁷, è stata effettuata altresì l'analisi del grado di concentrazione attraverso il calcolo dell'HHI, anch'essa illustrata nella Tabella 2.

Al riguardo, si osserva che l'entità *post-merger*:

- nella provincia di Varese diventerebbe il primo operatore con una quota di circa il [30-35%], con un valore dell'HHI superiore a 2.000 e un delta significativo, superiore alla soglia di attenzione di 150²⁸;
- nella provincia Pavia diventerebbe il primo operatore con una quota di circa il [20-25%], con un valore dell'HHI inferiore a 2.000, ma con un delta significativo, superiore alla soglia di attenzione di 250²⁹;
- nella provincia di Como diventerebbe il secondo operatore con una quota di circa il [20-25%], ma con un valore dell'HHI superiore a 2.000 e un delta significativo, superiore alla soglia di attenzione di 150³⁰;
- nella provincia di Genova diventerebbe il primo operatore con una quota di circa il [25-30%], con un valore dell'HHI inferiore a 2.000 e con un delta non significativo, inferiore alla soglia di attenzione di 250³¹.

43. Pertanto, in relazione agli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese, l'analisi congiunta del posizionamento di mercato dell'entità *post-merger* e del grado di concentrazione non consente allo stato di escludere la creazione di effetti anticoncorrenziali derivanti dall'Operazione nelle province di Varese, Pavia e Como.

Nella provincia di Genova, a fronte di un valore dell'HHI compreso fra 1.000 e 2.000, l'incremento dell'HHI risulta invece inferiore alla soglia di attenzione, a indicare che l'aumento del grado di concentrazione nella provincia in esame derivante dall'Operazione non sarà significativo e tale da alterare le dinamiche competitive locali.

44. Per quanto concerne il mercato degli impieghi alle medio-grandi imprese, l'attività delle Parti si sovrappone in 7 regioni, rispetto alle quali nella sola Liguria si osserva una quota congiunta significativa, comunque non superiore al 25%, come evidenziato dalla Tabella 3 che segue.

²⁷ Cfr. Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2004/C 31/03), par. 18.

²⁸ Al riguardo, si ricorda che sulla base degli Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni orizzontali a norma del Regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (cit.) *“È poco probabile che la Commissione individui problemi sotto il profilo della concorrenza orizzontale in un mercato se dopo la concentrazione lo HHI è inferiore a 1000. [...] È parimenti improbabile che la Commissione formuli obiezioni sotto il profilo della concorrenza orizzontale se, dopo la concentrazione, lo HHI è compreso tra 1000 e 2000 e il delta è inferiore a 250, ovvero se, dopo la concentrazione, lo HHI è superiore a 2 000 e il delta è inferiore a 150, a meno che siano presenti particolari circostanze [...]”*.

²⁹ Cfr. *ibidem*.

³⁰ Cfr. *ibidem*.

³¹ Cfr. *ibidem*.

Tabella 3-Mercato degli impieghi alle medio-grandi imprese, quote di mercato

REGIONE	BPER	BPSO	POST-MERGER	DELTA HHI	HHI PRE-MERGER	HHI POST-MERGER
LIGURIA	[15-20%]	[5-10%]	[20-25%]	236	1061	1297

Fonte: dati di mercato Banca d'Italia (2024), elaborazioni degli Uffici

45. Con riferimento a tale regione, in cui il posizionamento dell'entità *post-merger* non consente di escludere la presenza di un ostacolo alla concorrenza effettiva nel mercato³², è stata effettuata anche l'analisi del grado di concentrazione attraverso il calcolo dell'HHI, come illustrata nella Tabella 3. Al riguardo, si osserva che i valori dell'HHI risultano superiori a 1.000 ma comunque ben inferiori a 2.000³³, così come il valore del delta, che si posiziona al di sotto della soglia di attenzione, indicando che l'aumento del grado di concentrazione in Liguria derivante dall'Operazione sarà tale da non alterare il naturale svolgimento delle dinamiche concorrenziali.

46. Per quanto riguarda infine il mercato degli impieghi agli enti pubblici, a livello nazionale, per effetto dell'Operazione la quota *post-merger*, calcolata secondo il criterio della "residenza controparte" e considerando la presenza di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (di seguito, "CDP"), è ampiamente inferiore al 5%³⁴.

Anche considerando le quote congiunte delle Parti a livello regionale, queste ultime, sempre calcolate secondo il criterio della residenza controparte e considerando CDP, si posizioneranno nelle 7 regioni interessate³⁵ sempre su valori inferiori al [1-5%], con l'eccezione della sola Liguria, dove la quota congiunta sarà inferiore al [5-10%].

47. Pertanto, anche nel mercato degli impieghi agli enti pubblici, non si ravvisano criticità di natura concorrenziale.

iii) Mercato del risparmio amministrato

48. Nel mercato del risparmio amministrato, BPER e BPSO sono attive in diverse province con una quota di mercato congiunta che, sulla base delle stime fornite dalla Parte notificante, non supererà mai il 20%, a eccezione di due province, Como e Lecco, in cui la quota *post-merger* sarà comunque inferiore al 25%, e una provincia, quella di Brescia, in cui la quota sarà di poco superiore a tale valore, pari a circa il [25-30%]. Al fine di riscontrare le stime di BPER sul posizionamento della *target*, l'Autorità ha richiesto informazioni a BPSO, che, tuttavia, le ha fornite sulla base di un criterio che diverge da quello utilizzato da BPER. Per la corretta disamina degli effetti dell'Operazione, in linea con la prassi dell'Autorità³⁶ e vista la stretta connessione che sussiste per le Parti tra il mercato del risparmio amministrato e la raccolta, che costituisce di regola un *driver* di riferimento nel settore bancario, il posizionamento delle stesse è stato apprezzato anche

³² Cfr. nota 25.

³³ Cfr. nota 26.

³⁴ Dati Banca d'Italia (2024).

³⁵ Si tratta, nello specifico, di Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Sicilia e Veneto.

³⁶ Cfr., *ex multis*, C12287 - Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane, cit.; C12231 - BPER Banca/Unipol Banca, cit. e C12443 - BPER Banca/Banca Carige, cit..

considerando le quote relative ai mercati della raccolta che, come sopra rilevato, non destano preoccupazioni concorrenziali.

iv) Settore del risparmio gestito

49. Nel settore del risparmio gestito l'Operazione, in ragione dell'attività svolta dalle Parti, interessa, dal lato della produzione, il mercato della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF) e, dal lato della distribuzione, i mercati della gestione di fondi comuni d'investimento mobiliare, della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF) e della gestione di prodotti della previdenza complementare.

50. In particolare, con riguardo alla produzione della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF), BPER, che opera tramite la controllata ARCA Fondi S.p.A., ha una quota di mercato pari a circa il [1-5%], mentre la quota di BPSO è [inferiore all'1%], con la conseguenza che le Parti verranno a detenere *post-merger* una quota a livello nazionale pari a circa il [5-10%].

Vista la natura verticalmente integrata fra la fase della produzione e quella della distribuzione, l'apprezzamento del posizionamento competitivo dell'entità *post-merger* - che data l'entità della quota non appare comunque di per sé problematico - va valutato anche in ragione del posizionamento delle Parti dal lato nella distribuzione dei medesimi servizi.

51. Per quanto concerne la distribuzione della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF), BPER e BPSO sono attive in diverse province con una quota di mercato congiunta che, sulla base delle stime fornite dalla Parte notificante, non supererà mai il 20%, a eccezione di 2 province in cui la quota *post-merger* sarà comunque inferiore al 25%. A verifica delle stime fornite da BPER, l'Autorità ha richiesto informazioni a BPSO sul proprio posizionamento. Come già osservato per il mercato del risparmio amministrato, le Parti hanno fornito dati stimati sulla base di criteri divergenti. Pertanto, anche in questo caso, in linea con la prassi dell'Autorità³⁷ e vista la stretta connessione che sussiste per le Parti tra i mercati del risparmio gestito e la raccolta, che costituisce di regola un *driver* di riferimento nel settore bancario, il posizionamento competitivo dell'entità *post-merger* è stato valutato anche considerando le quote relative ai mercati della raccolta che, come già sottolineato, non fanno emergere criticità di natura antitrust.

Pertanto, nel mercato della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF), prendendo in considerazione sia il lato della produzione sia quello della distribuzione, l'Operazione non appare suscettibile di produrre una restrizione significativa della concorrenza.

52. Con riferimento alla distribuzione della gestione dei fondi comuni d'investimento mobiliare, BPER e BPSO sono attive in diverse province nelle quali le quote di mercato *post-merger*, secondo stime fornite dalla Parte notificante, non supereranno mai il 20%, a eccezione di 2 province, Lecco e Como, in cui la quota *post-merger* sarà comunque inferiore o prossima al 25%. Come già osservato per la gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF), stante il diverso criterio utilizzato dalle Parti per la stima delle quote di mercato³⁸, l'analisi del posizionamento delle

³⁷ Cfr., *ex multis*, C12287 - Intesa San Paolo/UBI Banca - Unione di Banche Italiane, cit.; C12231 - BPER Banca/Unipol Banca, cit. e C12443 - BPER Banca/Banca Carige, cit..

³⁸ Al riguardo, si consideri anche che nelle province di Lecco e Como la stessa BPSO si attribuisce una quota significativamente inferiore a quella che le attribuisce, secondo proprie stime, BPER.

Parti sul mercato della raccolta ha consentito di escludere la sussistenza di effetti anticoncorrenziali derivanti dall'Operazione.

53. In relazione alla distribuzione di prodotti della previdenza complementare, e in particolare alla distribuzione di fondi pensione aperti (unico segmento in cui operano entrambe le Parti), secondo le stime fornite da BPER e da BPSO l'entità *post-merger* non supererebbe in nessuna provincia la quota del 15%, a eccezione della provincia di Imperia, con una quota prossima al [20-25%], e delle province di Genova e Savona, dove la quota congiunta sarebbe pari rispettivamente a circa il [35-40%] e il [30-35%], ma con un incremento imputabile alla *target* di importo del tutto trascurabile, inferiore all'1%.

Pertanto, anche considerato che il posizionamento delle Parti è stato stimato con riguardo all'ambito più ristretto dei soli fondi pensione aperti, l'Operazione non comporterà criticità di natura concorrenziale in nessuno dei mercati provinciali della distribuzione di prodotti di previdenza complementare.

v) Settore del credito al consumo

54. Nel settore del credito al consumo l'attività delle Parti si sovrappone nel solo mercato del credito al consumo diretto. In tale mercato l'Operazione non darà adito a preoccupazioni di carattere concorrenziale, nella misura in cui l'entità *post-merger*, secondo dati forniti dalle Parti, non supererà in nessuna regione la quota del 5%, con la sola eccezione dell'Emilia-Romagna, dove la quota congiunta risulterà comunque inferiore al [5-10%].

55. A ciò si aggiunga che il mercato in esame è estremamente frammentato e si caratterizza per la presenza di numerosi e qualificati operatori, anche di carattere specializzato, tra cui Findomestic, Agos, Prestitalia, Compass Banca e Unicredit.

vi) Mercato del leasing

56. Nel mercato del *leasing* l'attività delle Parti si sovrappone in relazione al solo segmento del *leasing* finanziario, con una quota congiunta molto contenuta, pari a livello nazionale a circa il [1-5%].

57. L'Operazione, stante anche la presenza di numerosi e qualificati concorrenti - fra i quali BNP Paribas Leasing Solutions, SGEF Leasing, DLL Group, Crédit Agricole e Unicredit -, non appare dunque suscettibile di alterare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato in questione.

vii) Mercato del factoring

58. Nel mercato del *factoring*, BPER e BPSO detengono, a livello nazionale, una quota pari rispettivamente a circa il [1-5%] e il [5-10%], con una quota *post-merger* [pari a circa il 10-15%].

59. In ragione del valore contenuto della quota di mercato congiunta e della presenza di numerosi e qualificati concorrenti, quali Intesa Sanpaolo, Unicredit Factoring, Banca Ifis, MBFACTA e Fidis, l'Operazione non appare idonea ad alterare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato del *factoring*.

viii) Mercati dei servizi di pagamento

60. Con riguardo ai mercati dei servizi di pagamento, il posizionamento delle Parti risulta contenuto e tale da non sollevare criticità concorrenziali. In particolare, per quel che concerne l'emissione di carte di credito, secondo le stime fornite dalle Parti, le stesse verranno a detenere una quota congiunta inferiore al [5-10%].

Parimenti contenuta risulterà la quota *post-merger* stimata dalle Parti con riferimento all'emissione di carte di debito e prepagate, [pari a circa il 5-10%].

61. Quanto al mercato del *merchant acquiring*, che nel caso di specie rilevarebbe comunque solo dal lato *retail*, BPER ha rappresentato di non essere attiva in tale mercato, avendo ceduto il relativo ramo di azienda a Nexi³⁹; BPSO ha invece rappresentato di essere attiva solo marginalmente. Le Parti hanno inoltre riferito di non essere operative nel mercato del *processing*.

ix) Mercati assicurativi

62. Con riferimento ai mercati assicurativi, l'Operazione interessa esclusivamente i mercati distributivi dei rami vita e danni.

Sia con riferimento alla distribuzione di prodotti assicurativi vita, sia con riguardo alla distribuzione di prodotti assicurativi danni, sulla base delle informazioni fornite dalle Parti, il posizionamento sul mercato dell'entità *post-merger* risulterà nella maggior parte delle province interessate inferiore al 5% e, in rare eccezioni limitate alla sola distribuzione dei rami vita, superiore al 5%, ma comunque inferiore al 10%.

63. A fronte di tale analisi, in ragione del valore contenuto della posizione delle Parti, si ritiene che l'Operazione non determinerà un'alterazione significativa degli assetti concorrenziali nei mercati distributivi dei rami vita e danni.

V. CONCLUSIONI

64. In definitiva, le analisi sopra riportate portano a ritenere che l'Operazione sia suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva limitatamente ai mercati locali degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese delle province di Varese, Pavia e Como, non essendo invece in grado di alterare gli assetti competitivi negli altri mercati rilevanti.

RITENUTO, pertanto, necessario procedere a ulteriori approfondimenti istruttori al fine di valutare se l'Operazione sia suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati locali degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese delle province di Varese, Como e Pavia;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, nei confronti di BPER Banca S.p.A. e Banca Popolare di Sondrio S.p.A.;

³⁹ Cfr. C12502-Nexi/Ramo di azienda di BPER Banca, provvedimento n. 30415 del 13 dicembre 2022, in Bollettino n. 1/2023. Al riguardo, si ricorda che il posizionamento del ramo d'azienda di BPER era stato quantificato nell'ordine del [1-5%].

- b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/1990, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità, almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il Dott. Matteo Zavattini;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento per la Concorrenza 2 di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi nei termini previsti dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 287/1990, fatto salvo il termine previsto per il rilascio del parere dell'IVASS, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, della legge n. 287/1990.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2070 - COMUNE DI NOVARA - SERVIZIO DI MANUTENZIONE DEL VERDE PUBBLICO COMUNALE

Roma, 27 marzo 2025

Comune di Novara

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 25 marzo 2025, ha deliberato di formulare alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 287/1990, in merito alle Deliberazioni della Giunta Comunale del 6 dicembre 2024, n. 589, avente a oggetto "*Servizio di Manutenzione del verde pubblico comunale fino all'anno 2026 approvazione del progetto e schema di contratto di servizio – affidamento in house ad Assa S.p.A.*" e n. 590 avente a oggetto "*Servizio di manutenzione attrezzature ludiche e arredi dei parchi comunali fino all'anno 2026 – Approvazione progetto e schema di Contratto di servizio – affidamento in house ad Assa S.p.A.*". Le Deliberazioni sono state pubblicate sulla piattaforma ANAC "Trasparenza SPL" il 30 gennaio 2025.

Sulla medesima piattaforma il Comune ha pubblicato, unitamente alle citate Deliberazioni, le relative Relazioni asseritamente redatte ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 201/2022, volte a illustrare "*la sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta*".

Nelle suddette Relazioni il Comune, pur considerando preliminarmente i servizi di manutenzione del verde pubblico e delle attrezzature ludiche e arredi dei parchi (c.d. verde attrezzato) come servizi pubblici locali, nella parte relativa alle motivazioni dell'affidamento qualifica i medesimi servizi come "*attività strumentali*" all'Ente, ai sensi dell'articolo 7 del d.lgs. n. 36/2023, e di conseguenza si limita a riportare minime osservazioni sul soddisfacimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza ed economicità della scelta, trascurando gli obblighi motivazionali di cui al d.lgs. n. 201/2022 in tema di affidamento *in house* di servizi pubblici locali a rilevanza economica¹.

L'Autorità ritiene non condivisibile la qualificazione dei servizi affidati come strumentali operata da codesto Ente.

Sul punto si rammenta che i servizi strumentali sono svolti in favore della pubblica amministrazione e dell'utenza diffusa, laddove invece i servizi pubblici locali mirano direttamente a soddisfare bisogni o esigenze della collettività. Detto in altri termini, la distinzione può ricercarsi nel beneficiario diretto del servizio: ricorre l'ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa

¹ Si tratta del decreto di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante. La distinzione tra servizi pubblici locali e servizi strumentali all'attività dell'ente si coglie ancor meglio se si tiene in considerazione che si ravvisa un servizio pubblico locale quando è presente sul territorio un'utenza diffusa che corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette solo nei confronti dell'ente, ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati².

Secondo un consolidato orientamento³, l'attività di manutenzione del verde pubblico e, per attrazione, l'attività di manutenzione del c.d. verde attrezzato, rientrano nell'alveo dei "servizi d'interesse economico generale di livello locale" di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 201/2022 e pertanto il relativo affidamento *in house* è disciplinato dagli articoli 14 e 17 del medesimo decreto, al quale anche l'articolo 7, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023 fa espresso rinvio.

Considerato quanto sopra, agli affidamenti dei servizi oggetto di analisi deve applicarsi la normativa di cui al d.lgs. n. 201/2022, la quale, come è noto, prevede un obbligo motivazionale rafforzato per giustificare la preferenza accordata all'*in house* rispetto al modello dell'*outsourcing*, che deve tenere conto di tutti gli elementi e i criteri previsti dagli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

Più nello specifico, per gli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica, l'articolo 14, commi 2 e 3, del citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, gli enti debbano dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione⁴. Inoltre, nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, l'articolo 17, comma 2, del medesimo decreto dispone che gli enti adottino la delibera di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio⁵.

Tale ultima normativa ha, dunque, inteso rendere maggiormente stringenti gli oneri motivazionali sottostanti le scelte sulle modalità di gestione di servizi pubblici locali di rilevanza economica

² A ciò si aggiunga che l'elenco fornito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy nel Decreto direttoriale 31 agosto 2023, recante "Linee guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete" non può ritenersi esaustivo, bensì meramente esemplificativo, dal momento che ha come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità dei servizi pubblici locali non a rete per i quali non operi un'autorità di regolazione e non già di elencare i servizi soggetti a ricognizione.

³ Cfr. AGCM, segnalazioni AS1999 *Ricognizione SPL 2023*, in *Boll.* n. 25/2024 e AS1959 *Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023*, in *Boll.* n. 12/2024, nonché giurisprudenza ivi richiamata.

⁴ Oggetto di analisi devono essere: le caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; la situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; i risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; i risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati; i dati e le informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30; le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta; gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra compensazioni.

⁵ In tali casi, l'ente deve fornire una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni *in house*, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

operate dagli enti, affidando agli stessi il compito di verificare, sulla base dei parametri dettati dalla stessa normativa, la preferibilità della modalità di affidamento prescelta.

Dall'analisi delle Relazioni adottate da codesto Comune, pubblicate sul portale dell'ANAC, emergono invece alcune criticità e carenze rispetto agli elementi di valutazione richiesti dai citati articoli 14, commi 2 e 3, e 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022, in quanto risulta assente la motivazione sulla scelta dell'affidamento *in house* del servizio di gestione del verde pubblico e del c.d. verde attrezzato, rispetto all'esternalizzazione a terzi, in termini di efficienza gestionale, investimenti, impatto sulla finanza pubblica, qualità del servizio e risultati pregressi, a beneficio della collettività e degli utenti. L'unica generica motivazione fondante il ricorso all'affidamento *in house* riferisce di un risparmio per l'Amministrazione pari al 30% rispetto a non meglio precisati listini ufficiali, senza alcuna proiezione finanziaria o comparazione con i risultati di gestione conseguiti in altre aree territoriali e per altri servizi confrontabili o in eventuali pregresse gestioni *in house*.

Pertanto, gli affidamenti operati da codesto Ente presentano aspetti di dubbia efficienza ed economicità, ove si consideri che la società *in house*, interamente partecipata dal Comune, a sua volta affida parte del servizio di manutenzione del verde pubblico a soggetti terzi, a discapito dell'economicità dell'azione amministrativa e con evidente ulteriore dispendio economico, vanificando in tal modo proprio uno degli argomenti di forza che giustificano l'utilizzo dell'*in house*, vale a dire la possibilità di indirizzo e controllo che l'Ente può svolgere sulla propria controllata.

Pertanto, in ragione delle considerazioni sopra esposte, l'Autorità auspica che codesto Comune si adoperi tempestivamente per far sì che la scelta della forma di gestione dei servizi di manutenzione del verde pubblico comunale e delle attrezzature ludiche e arredi dei parchi comunali sia basata su apposite relazioni preventive e che le delibere di affidamento contengano una qualificata motivazione che dia conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ai sensi degli articoli 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

È questa, del resto, la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

Si invita quindi codesta Amministrazione a comunicare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le criticità sopra rilevate. La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

**AS2071 - INVALSI/AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI SOLUZIONI INFORMATICHE
PER LE SCUOLE DEL TERRITORIO NAZIONALE**

Roma, 27 marzo 2025

Istituto nazionale per la valutazione
del sistema educativo di istruzione
e di formazione - INVALSI

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 25 marzo 2025, ha deliberato di svolgere le seguenti osservazioni con riferimento alla richiesta di parere, formulata ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, concernente la documentazione di gara in merito alla procedura predisposta da INVALSI per l'affidamento di servizi finalizzati alla creazione di soluzioni informatiche che garantiscano la realizzazione di somministrazioni c.d. *computer based* di strumenti standardizzati su larga scala attraverso la piattaforma TAO TESTING, in favore di tutte le scuole del territorio nazionale.

La procedura di gara in esame riguarda la stipula di un accordo quadro con un unico operatore avente a oggetto la successiva conclusione di singoli contratti relativi all'analisi, progettazione, realizzazione, gestione, aggiornamento, monitoraggio e manutenzione di soluzioni informatiche e organizzative per la produzione e somministrazione su larga scala delle misurazioni previste dal Decreto Legislativo 13 aprile 2017, n. 62. In base ai documenti di gara, ai fini dell'erogazione di tali servizi, viene individuata la sola piattaforma informatica TAO TESTING.

Al riguardo si osserva che, sulla base di quanto rappresentato da codesta Stazione Appaltante, l'introduzione di tale vincolo tecnologico non appare, allo stato, idonea a restringere il novero dei potenziali partecipanti alla gara. Si tratterebbe, infatti, di una piattaforma c.d. *open source*, gratuitamente accessibile da parte di ogni soggetto interessato; inoltre, le ulteriori funzionalità richieste nei documenti di gara, che potrebbero non essere disponibili nella versione di base della piattaforma, sarebbero state sviluppate dalla stessa INVALSI e sarebbero da questa fornite gratuitamente all'aggiudicatario.

D'altra parte, secondo quanto rappresentato da codesta Stazione Appaltante, tale architettura della procedura appare tenere conto della complessità del sistema di misurazione previsto dal legislatore, che, da un lato, prevede tempistiche stringenti che legano, ad esempio, il corretto svolgimento delle prove e i relativi esiti all'ammissione degli studenti all'esame di Stato e all'iscrizione all'Università,

e che, dall'altro lato, impone la somministrazione contemporanea dei test a un numero elevato di studenti che frequentano scuole di vario grado e molto eterogenee dal punto di vista dell'infrastruttura tecnologica di cui sono dotate; inoltre, come riportato da codesta Stazione Appaltante, essa appare tenere conto sia dei costi, sia dei rischi che potrebbero derivare da eventuali modifiche di natura tecnica, in termini di eventuali ulteriori investimenti necessari, ma anche di portabilità dei dati finora acquisiti, e di comparabilità e attendibilità dei risultati. In questo senso, si osserva che misurazioni non attendibili potrebbero indurre il Ministero dell'Istruzione e del Merito e le singole scuole ad adottare misure non corrette, a discapito dell'utenza scolastica italiana.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento emergano elementi suscettibili di configurare illeciti anticoncorrenziali.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato successivamente alla pubblicazione del bando di gara.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

AS2072 – ATO AVELLINO – SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI URBANI

Roma, 27 gennaio 2025

Ambito Territoriale Ottimale
Avellino
Ente d'Ambito per il servizio di
gestione integrata dei rifiuti urbani

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 21 gennaio 2025, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione del Consiglio dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 25 del 30 dicembre 2024, recante “*Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – Relazione ex Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022: ulteriori determinazioni*” e relativi allegati.

La deliberazione, unitamente ai relativi allegati, è stata trasmessa dall'Ente d'Ambito in data 31 dicembre 2024, in riscontro al parere motivato inviato dall'Autorità il 6 novembre 2024 e avente a oggetto la deliberazione del Consiglio dell'Ente d'Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 22 del 5 settembre 2024, recante “*Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e approvazione della Relazione ex Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022*” (S4672B).

Con la deliberazione oggetto del presente parere, il Consiglio d'Ambito dell'Ambito Territoriale Ottimale di Avellino (di seguito “ATO Avellino”), pur constatando le criticità emerse dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, ha deliberato: (i) di prendere atto e di approvare l'Integrazione alla Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani già approvata (di seguito “Integrazione alla Relazione”); e (ii) di confermare quale modalità di gestione del servizio l'affidamento a società *in house* attraverso il subentro dei Comuni dell'ATO Avellino (ad eccezione del Comune capoluogo costituito in SAD), nella titolarità delle quote di partecipazione al capitale sociale della società provinciale Irpiniambiente S.p.A.¹.

¹ In particolare, in riscontro al parere motivato dell'Autorità inviato il 6 novembre 2024, l'ATO Avellino ha trasmesso la citata deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 25/2024, la nota del consulente incaricato dall'ATO allegata alla deliberazione (di seguito “elaborato del consulente”) e l'integrazione alla Relazione con i relativi 8 allegati. Si rappresenta che le valutazioni contenute nell'elaborato del consulente sono ampiamente riprese nell'Integrazione alla Relazione, pertanto, se ne darà atto con riferimento al secondo documento citato.

L'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito ai profili di criticità concorrenziale dell'operazione.

Come è noto, l'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dar conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione che tengono conto: i) delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali; ii) della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti; iii) dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. La relazione deve altresì indicare le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovra-compensazioni (articolo 14, commi 2 e 3). Con specifico riferimento ai servizi pubblici locali a rete, si ricorda, inoltre, che al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, gli enti di governo dell'ambito integrano la predetta relazione allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti. Tale piano deve essere asseverato (articolo 14, comma 4).

Ciò premesso, si ritiene che nella deliberazione del Consiglio d'ambito n. 25/2024 e nell'allegata Integrazione alla Relazione permangano i profili di criticità concorrenziale dell'operazione, relativi in particolare agli obblighi di motivazione qualificata circa la forma di affidamento scelta.

In particolare, nonostante dalla copiosa documentazione prodotta emerga lo sforzo istruttorio compiuto dall'ATO Avellino e un arricchimento delle motivazioni a sostegno della scelta dell'affidamento *in house*, soprattutto con riguardo ai risultati della gestione di Irpiniamambiente S.p.A., si riscontrano ancora le criticità già evidenziate con riferimento alla carenza istruttorie e all'assenza di un'esaustiva e idonea motivazione in ordine, in particolare, ai costi per l'ente locale e per gli utenti, agli investimenti effettuati, agli effetti sulla finanza pubblica e, più in generale, alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Innanzitutto, le motivazioni riportate nell'Integrazione alla Relazione *ex* articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, nell'allegato 2 non risultano idonee a giustificare l'affidamento *in house*, laddove si limitano a evidenziare che Irpiniamambiente S.p.A. è già attiva sul mercato, acquisendo il relativo *know how*, e che la scelta dell'*in house* deve considerarsi "*ragionevole*"², rappresentando "*la forma più idonea per assicurare adeguati livelli di efficacia, efficienza ed economicità del servizio*"³; ciò in assenza di alcuna valutazione comparativa rispetto ad altre forme di affidamento, di una valutazione in merito ai risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative e dello svolgimento di una reale analisi di *benchmark*.

Si riscontra peraltro una evidente contraddittorietà nelle valutazioni dell'Ente, posto che, secondo l'Integrazione alla Relazione, nonostante il PEF (di cui all'allegato 1) attesti che gli investimenti

² Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 3.

³ Allegato 3, pp. 20-26.

previsti dal servizio da affidare non saranno sostenuti dagli enti locali, ma dai proventi da TARI/tariffa e/o contributi pubblici di enti terzi, *“non si esclude il rischio delle conseguenze economico-finanziarie che possono essere sopportate dai bilanci degli enti locali soci”*⁴.

Con particolare riguardo al profilo degli effetti sulla finanza pubblica e dei costi sugli enti locali e sugli utenti finali, non si comprende in che modo l'affidamento alla società Irpiniambiente S.p.A. possa essere considerato dall'Ente d'Ambito la scelta più corretta per la gestione del servizio, a fronte delle criticità evidenziate nella stessa Integrazione alla Relazione sotto il profilo della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica della società riferita agli esercizi 2022 e 2023, nonché delle carenze istruttorie derivanti dalla mancanza di dati aggiornati, non forniti dalla società all'ATO⁵.

Con specifico riferimento alla situazione economico-finanziaria della società, infatti, nell'Integrazione alla Relazione vengono indicate le criticità derivanti: *i)* dalla mancata previsione di un congruo accantonamento in bilancio per posizioni di rischio che potrebbero derivare, per lo più, da contenziosi pendenti; *ii)* dalla non corretta svalutazione dei crediti vantati dalla società nei confronti di clienti; *iii)* dalla fuoriuscita del Comune di Avellino dalla gestione del ciclo integrato dei rifiuti di Irpiniambiente.

Nonostante le circostanze appena indicate siano considerate tali da determinare ripercussioni sul patrimonio della società (la rilevazione di sopravvenienze passive o l'insussistenza dell'attivo) e dunque sulla finanza pubblica⁶, l'Ente d'Ambito rileva che dette criticità possano essere superate dall'introduzione, a seguito dell'acquisizione della società da parte dei Comuni dell'Ambito, di una disciplina statutaria degli utili. È evidente che tale argomento non possa essere condiviso, in quanto la soluzione proposta rappresenta una mera eventualità futura e non viene fornita alcuna evidenza circa la sua effettiva capacità di risolvere le criticità innanzi descritte, le quali, allo stato, rendono la scelta dell'affidamento *in house* non conforme ai dettami di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022. Per i medesimi motivi, non convincenti appaiono le considerazioni svolte in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Al riguardo, nell'Integrazione alla Relazione si rinvia alle valutazioni che saranno svolte dalle singole amministrazioni comunali, le quali dovranno rendere conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali con gli strumenti di bilancio; ulteriori valutazioni in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione sono contenute nel già citato allegato 2 che riporta il PEF trasmesso da Irpiniambiente S.p.A. e relativo all'intero periodo di riferimento.

Acclarata la non pertinenza del rinvio a un momento successivo di valutazioni che devono essere compiute al momento della scelta della modalità di gestione del servizio, ai sensi del richiamato articolo 14 - in specie con riferimento alle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da

⁴ Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 4.

⁵ Le difficoltà di svolgere un'adeguata istruttoria sono esplicitate sia nell'Integrazione alla Relazione sia nell'Elaborato del Consulente incaricato dall'ATO Avellino, allegata alla Deliberazione del Consiglio d'Ambito n. 25/2024.

⁶ Nell'Integrazione alla Relazione si legge *“è la stessa Governance di Irpiniambiente s.p.a. che rileva la criticità sul realizzo dei crediti, in particolare di quelli in contenzioso, con riferimento ai quali, negli anni, la società sembrerebbe non aver eseguito alcun accantonamento ad un fondo rischi/svalutazione crediti”* (pag. 9); *“non vi è dubbio che la patrimonializzazione della Società target, che registra un Patrimonio Netto al 31 dicembre 2023 di € 494.944, potrebbe essere compromessa dall'esito di diverse posizioni di rischio/passività latenti e/o crediti incagliati. Questi potrebbero generare sopravvenienze passive o insussistenze dell'attivo, attualmente non accantonati tra i Fondi rischi e/o Fondi svalutazione crediti”* (pag. 10).

prestare e ai profili relativi agli investimenti infrastrutturali - si ritiene necessario rilevare le diverse criticità derivanti dal PEF trasmesso da Irpiniambiente S.p.A..

In primo luogo, il PEF non è stato asseverato, contrariamente a quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022. Tale circostanza, peraltro riportata anche nell'Integrazione alla Relazione, non consente di valutare se la società abbia dato concretamente prova di conseguire risultati efficienti e dunque se sia giustificato il mancato ricorso al mercato.

In secondo luogo, va rilevato che il PEF riporta un dato 2024 "previsionale", senza indicare una situazione contabile a consuntivo aggiornata al 2024. Da ciò discende l'impossibilità di effettuare una comparazione dei dati economico-finanziari 2024 con gli ultimi dati di bilancio depositati nel 2023, nonché un'analisi attendibile dell'incidenza sul fatturato 2024 della fuoriuscita del Comune di Avellino (viene ipotizzata una riduzione di circa 9 milioni di euro) e di valutare la posizione aggiornata sui crediti commerciali e sull'ammontare del Fondo Svalutazione Crediti.

In terzo luogo, si ritiene che alcune criticità derivino dai dati previsionali del PEF riferiti all'intera durata dell'affidamento. In particolare, si osserva che nel corso del periodo quindicinale di riferimento vengono riportati notevoli picchi di crescita in termini di MOL e di Utile d'esercizio, in assenza di un'approfondita giustificazione economico-contabile (così, ad esempio, per quanto riguarda la crescita di valore ipotizzata nel 2026, pari a 67,6%). In questo senso, appare priva di giustificazione anche la proiezione economico-finanziaria al 2028, che riporta valori di picco pari al +66% (MOL), +213% (l'EBIT) e +777% (Utile d'esercizio) rispetto all'ultimo bilancio depositato nel 2023.

A ciò si aggiungano le ulteriori criticità evidenziate dallo stesso Ente d'Ambito e riguardanti la circostanza che il PEF di cui all'allegato 2 non prevede l'esecuzione del servizio di gestione integrata in maniera omogenea per tutto il territorio del bacino dell'ATO Avellino (composto da 113 Comuni), ma è riferito solo a 94 Comuni e pertanto non può essere confrontato con il PEF d'Ambito⁷.

Né a sostegno della scelta compiuta può essere ritenuto idoneo il richiamo ai dati riportati nel PEF 2024 redatto dall'Ente d'Ambito, di cui all'allegato 1, e nell'Integrazione alla Relazione⁸. Neppure in tale caso, infatti, può ritenersi integrato quanto previsto dall'articolo 14, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022, trattandosi di dati non asseverati, parziali e derivanti da calcoli algebrici desunti dall'Ente d'Ambito – anche con riferimento alle proiezioni per gli anni 2025-2029 e ai costi del servizio per l'utenza – e che dunque non possono essere ritenuti attendibili.

⁷ Ferma restando l'impossibilità di terminare il processo istruttorio sul Piano industriale proposto dalla società per le considerazioni sopra esposte, l'ATO Avellino comunque riporta nell'Integrazione alla Relazione il confronto dei costi di Irpiniambiente e di altri operatori di settore attivi sul territorio regionale, come riportati nel contestato allegato 2. In particolare, nell'Integrazione alla Relazione (p. 15 ss.): vengono rilevate alcune imprecisioni riguardanti i costi del servizio; si dà atto che la tariffa massima di conferimento della frazione residuale del TMB di Avellino, gestita da Irpiniambiente dal 2010, per le annualità 2022-2023 non è stata oggetto di regolazione in quanto la società non ha mai presentato la documentazione ed è l'unico impianto TMB della Regione che non si è fatto convalidare la tariffa per il periodo 2022-2025. Per tale motivo la tariffa applicata nel 2022-2023 è la più alta della Regione.

⁸ Cfr. Integrazione alla Relazione, p. 13-14, in cui l'ATO Avellino afferma di desumere i dati contenuti nel PEF 2024 dall'importo complessivo d'Ambito determinato dalla sommatoria dei PEF per l'anno 2024 predisposti dai Comuni del bacino, escluso il Comune di Avellino che utilizzerà solo gli impianti dell'ATO a seguito di stipula dell'apposita convenzione. In particolare, rapportando l'importo complessivo ai dati aggiornati di popolazione residente e produzione dei rifiuti, viene determinato un costo *pro capite* pari a 185,04 €/ab*anno e specifico di 514,76 €/t. Nell'Integrazione alla Relazione viene altresì fornita una proiezione dei costi fino al 2029.

Anche le ulteriori argomentazioni svolte nella documentazione prodotta con riferimento alla qualità del servizio offerto e all'analisi di *benchmark* non risultano tali da giustificare la scelta compiuta dall'Ente d'Ambito.

Infatti, non si ritiene che le argomentazioni svolte rispetto alla qualità del servizio prestato da Irpiniamambiente S.p.A., così come riportate nell'Integrazione alla Relazione e nell'allegato 3 alla stessa (Ricognizione sulla gestione dei SPL *ex* articolo 30 d.lgs. n. 201/2022 della Provincia di Avellino) possano essere considerate sufficienti. Al riguardo, da un lato, si osserva che nell'Integrazione alla Relazione viene evidenziato come i dati riportati nell'allegato 3 indicano percentuali di raccolta differenziata relative al 2024 diverse da quelle certificate dalla Regione Campania. Dall'altro lato, sempre con riferimento all'indicatore qualitativo della raccolta differenziata, dal Rapporto Rifiuti Urbani, Edizione 2024, pubblicato da ISPRA a dicembre 2024, emerge come, sebbene i risultati conseguiti nella Provincia di Avellino siano superiori rispetto alla media regionale (anche se al di sotto della media nazionale), la Provincia in esame sia l'unica Provincia nella Regione ad aver conseguito nel 2023 risultati peggiori rispetto al 2022⁹.

Infine, con riferimento all'analisi di *Benchmark*, l'Integrazione alla Relazione attesta come i risultati ottenuti della società Irpiniamambiente S.p.A. nel 2022 non risultano in linea con i dati medi economici/patrimoniali registrati dal campione di riferimento (pari a 439 società) dal Green Book 2024.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, si ritiene che le ulteriori determinazioni contenute nella deliberazione n. 25/2024 e nell'allegata documentazione, relative alla scelta della modalità di affidamento *in house* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, siano ancora carenti sotto il profilo istruttorio e prive di una esaustiva e adeguata motivazione, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

Si ritiene che tali violazioni abbiano un evidente impatto concorrenziale, in quanto in grado di limitare ingiustificatamente la possibilità per gli operatori efficienti attivi nel servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, di gestire il servizio ad esito di una procedura competitiva a evidenza pubblica o attraverso l'affidamento con modalità alternative conformi alla normativa vigente.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, l'Ente d'Ambito Avellino dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

⁹ In particolare, i dati di RD riportati nel predetto rapporto sono i seguenti: Caserta 55,2% (2022) e 56,7% (2023); Benevento 72,8% (2022) e 72,8% (2023); Napoli 50,6% (2022) e 51,5% (2023); Avellino 64,2% (2022) e 62,2% 2023; Salerno (66,0% (2022) e 67,6% (2023); Campania 55,6% (2022) e 56,6% (2023); Italia 62,2% (2022) e 66,6% (2023).

Comunicato in merito alla decisione dell’Autorità di non presentare ricorso ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990 avverso la deliberazione del Consiglio dell’Ente d’Ambito Territoriale Ottimale Avellino n. 25 del 30 dicembre 2024, recante “Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – Relazione ex. Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022: ulteriori determinazioni” e relativi allegati

L’Autorità, il 21 gennaio 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato all’Ente d’Ambito per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani dell’ATO Avellino ai sensi dell’articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio dell’Ente d’Ambito n. 25 del 30 dicembre 2024, recante “Art. 26 bis della Legge Regione Campania n.14 del 26.05.2016: scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani – Relazione ex. Art. 14 comma 3 d.lgs. 201/2022: ulteriori determinazioni” e relativi allegati.

Nel proprio parere motivato, l’Autorità ha evidenziato la permanenza di carenze istruttorie e motivazionali, già contestate con il precedente parere motivato AS2055, a supporto della decisione dell’Ente d’Ambito di affidare *in house* alla società Irpiniambiente S.p.A. il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nell’ATO Avellino, in violazione dell’articolo 14 del d.lgs. n. 201/2022.

In data 27 marzo 2025, l’Ente dell’ATO Avellino ha fornito riscontro al predetto parere motivato, comunicando all’Autorità l’adozione della deliberazione n. 11 del 26 marzo 2025, con cui il Consiglio d’Ambito ha deliberato di confermare l’affidamento *in house* quale modalità di gestione del servizio, integrando la Relazione illustrativa della scelta della modalità di gestione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani approvata con deliberazione del Consiglio d’ambito n. 25 del 30 dicembre 2025.

L’Autorità, valutato il contenuto della risposta dell’Ente, ne ha constatato l’idoneità a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali espresse nel parere motivato. Pertanto, nella riunione dell’8 aprile 2025, l’Autorità ha deliberato di non impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale competente la deliberazione in oggetto.

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

IP365B - FACILE ENERGY-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE

Provvedimento n. 31516

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO in particolare l'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in base al quale, in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro, e nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la propria delibera n. 30422 del 13 dicembre 2022, con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza delle pratiche commerciali poste in essere da Facile Energy S.r.l., consistenti nell'attivazione non richiesta di forniture di energia elettrica e gas e nell'ingiustificato addebito ai consumatori degli oneri di sistema;

VISTA la propria delibera n. 31008 del 5 dicembre 2023, con la quale l'Autorità ha contestato a Facile Energy S.r.l. la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere ottemperato alla suddetta delibera n. 30422 del 13 dicembre 2022;

VISTA la propria delibera n. 31233 del 28 maggio 2024, con la quale l'Autorità ha contestato a Servizio Energetico Italiano S.r.l. la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per non avere reiteratamente ottemperato alla suddetta delibera n. 30422 del 13 dicembre 2022;

VISTE le proprie decisioni del 17 settembre e del 29 ottobre 2024, con le quali, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*", adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411 e vigente *ratione temporis*, è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie legate all'integrale espletamento dei prescritti adempimenti procedurali;

VISTA la propria decisione del 17 dicembre 2024, con la quale, ai sensi dell'articolo 8, comma 4 del Regolamento, è stata disposta la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del

procedimento per esigenze istruttorie legate all'integrale espletamento dei prescritti adempimenti procedurali;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Facile Energy S.r.l., in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera *b*), del Codice del consumo (di seguito anche "Facile Energy", "Professionista" o "Società"). La Società (con sede legale in Milano, Via Franchino Gaffurio n. 1 e C.F. 05175670289) è attiva nella vendita di gas naturale e di energia elettrica ai clienti finali nel mercato libero.

II. PREMESSA

2. Con provvedimento n. 30422 del 13 dicembre 2022, l'Autorità, a esito del procedimento istruttorio PS12298, ha accertato a carico di Facile Energy:

A) una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24, 25 e 26, lettera *f*), in combinato disposto con l'articolo 66-*quinquies* del Codice del consumo, articolata nelle seguenti condotte: i) conclusione di contratti e attivazione di forniture di energia elettrica e/o gas naturale in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà del consumatore (attivazioni non richieste, di seguito anche "ANR"); ii) diffusione di informazioni ingannevoli e omissive al fine di ottenere la conclusione dei contratti; iii) imposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori; iv) indebita disalimentazione dei punti di prelievo;

B) una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo, consistente nell'addebito in fattura degli "oneri di sistema", in contrasto con la disposizione che prevedeva l'azzeramento degli stessi, e la diffusione di informazioni ingannevoli in sede di risposta ai reclami dei consumatori relativi a tale ingiustificato addebito;

C) la violazione delle norme a tutela dei consumatori nella conclusione di contratti a distanza, in contrasto con gli articoli 49, 50, 51, 52, 53, 54 e 55 del Codice del consumo.

3. Con il citato provvedimento l'Autorità ha vietato la continuazione delle violazioni accertate e ha irrogato alla Società sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di due milioni di euro.

4. Con provvedimento n. 31008 del 5 dicembre 2023 l'Autorità ha accertato l'inottemperanza alla menzionata delibera n. 30422 del 13 dicembre 2022 da parte di Facile Energy, stante l'ininterrotta reiterazione delle violazioni contestate nella menzionata lettera A) della predetta delibera: in particolare, è stata riscontrata la persistenza di attivazioni non richieste di forniture energetiche, in assenza del consenso espresso del consumatore alla stipulazione del contratto, e del mancato invio tempestivo della documentazione contrattuale e delle fatture (con conseguente preclusione, di fatto della possibilità di esercitare il diritto di ripensamento), nonché dell'invio di indebiti solleciti di pagamento e dell'effettuazione di riduzioni di potenza, disalimentazioni o cessazioni amministrative senza preavviso. L'Autorità ha, altresì, irrogato al Professionista una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 1.560.000 euro.

III. IL PROVVEDIMENTO DELL'AUTORITÀ DEL 28 MAGGIO 2024

5. Successivamente alla notifica del provvedimento n. 31008 del 5 dicembre 2023, avvenuta il successivo 21 dicembre, alcuni consumatori hanno segnalato la reiterazione delle pratiche commerciali già sanzionate. Conseguentemente, con delibera n. 31233 del 28 maggio 2024, l'Autorità ha avviato il presente procedimento, volto a verificare se gli elementi agli atti integrassero una fattispecie di reiterata inottemperanza al provvedimento n. 30422 del 13 dicembre 2022, ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo.

IV. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) *L'iter del procedimento*

6. Il provvedimento di avvio del presente procedimento di inottemperanza alla citata delibera n. 30422/2022 è stato notificato a Facile Energy il 3 giugno 2024.

7. La Società ha presentato memorie difensive il 4 luglio e il 5 agosto 2024¹.

8. In data 25 luglio 2024 si è svolta l'audizione dei rappresentanti del Professionista².

9. Facile Energy ha avuto accesso agli atti istruttori nelle date del 5 giugno e del 24 luglio 2024³.

10. In data 4 marzo 2025 è stata inviata al Professionista la comunicazione del termine della chiusura della fase istruttoria⁴.

11. In data 17 marzo 2025, Facile Energy ha inviato la propria memoria finale⁵.

2) *Le evidenze acquisite*

12. Sulla base degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento in oggetto, e in particolare dalle segnalazioni pervenute e dai riscontri forniti da Facile Energy, è emerso quanto segue.

Segnalazioni

13. Successivamente alla notifica del provvedimento n. 31008 del 5 dicembre 2023, alcuni consumatori e associazioni di consumatori riferivano la reiterazione delle violazioni accertate con il provvedimento n. 30422 del 13 dicembre 2022, con particolare riferimento ai profili sopra menzionati.

14. Tali segnalazioni evidenziavano contatti telefonici finalizzati ad attivazioni non richieste⁶ nonché, in alcuni casi, la stipula di contratti e l'effettiva attivazione di forniture di energia elettrica e/o gas con la Società⁷ in assenza del consenso espresso del cliente. I segnalanti riferivano di contatti telefonici da parte di operatori che fornivano informazioni ingannevoli circa l'identità del

¹ Cfr. comunicazioni del 4 luglio 2024 (prot. n. 66525) e del 5 agosto 2024 (prot. n. 76553).

² Cfr. verbale di audizione sottoscritto il 6 agosto 2024 (prot. n. 76739).

³ Docc. del 5 giugno 2024, prott. nn. 57140 e 57143, e del 24 luglio 2024, prot. n. 72767.

⁴ Cfr. comunicazione del 4 marzo 2025 (prot. n. 16023).

⁵ Cfr. comunicazione del 17 marzo 2025 (prot. n. 19181).

⁶ Cfr. segnalazioni prott. nn. 29962 del 12 marzo 2024; 32002 del 19 marzo 2024; 34238 del 26 marzo 2024; 35342 del 29 marzo 2024; 35660 del 2 aprile 2024; 40833 del 18 aprile 2024.

⁷ Cfr. segnalazione prot. n. 46269 del 7 maggio 2024, integrata in data 24 maggio 2024 (prot. n. 52170); prot. n. 105878 del 28 novembre 2024; prot. n. 106124 del 29 novembre 2024; prot. n. 11858 del 18 febbraio 2025.

Professionista⁸ (presentandosi come incaricati dell'attuale fornitore⁹ o di non meglio precisati enti) o indicavano Facile Energy quale società incaricata della risoluzione di asseriti problemi nell'attivazione della fornitura¹⁰ (o subentrata all'attuale fornitore)¹¹.

In alcuni casi i segnalanti riferivano di registrazioni telefoniche manipolate o alterate¹²; in altri casi, gli operatori telefonici avrebbero fornito informazioni fuorvianti sulla convenienza economica delle offerte proposte o avrebbero prospettato l'asserita applicazione di tariffe più alte del dovuto¹³.

15. Del pari, alcuni consumatori lamentavano il persistere di criticità nell'invio e nel tracciamento della documentazione contrattuale e dei pagamenti¹⁴.

Riscontri forniti dal Professionista

16. Facile Energy ha presentato una memoria difensiva¹⁵ e la relativa integrazione¹⁶ ed è stata ascoltata in audizione¹⁷, rimarcando di aver dato piena implementazione a un sistema di verifica *ex ante* ed *ex post* della corretta contrattualizzazione dei clienti, che include attività di controllo e sanzione delle agenzie di *teleselling* delle quali si avvale.

17. Il Professionista, più precisamente, ha comprovato l'introduzione del sistema di verifica in parola - già in parte annunciata nel corso dei precedenti procedimenti e oggetto di completa implementazione dal 1° dicembre 2023 - che prevede:

- l'introduzione di una procedura di conclusione del contratto mediante OTP (acronimo di *one time password*) che il consumatore riceve sul proprio cellulare per firmare digitalmente il contratto, in totale sostituzione della precedente procedura mediante *vocal order*;
- una serie di criteri di scarto automatico, finalizzati a impedire la validazione di contratti ai fini dell'attivazione di forniture in caso di dubbi sulla correttezza dell'operato del *teleseller* e della corretta acquisizione del consenso del cliente¹⁸;
- il controllo, cui ogni *teleseller* è contrattualmente tenuto, presso il Registro Pubblico delle Opposizioni (di seguito, "RPO") del recapito telefonico che il consumatore utilizza in sede di stipula;

⁸ Cfr. segnalazione prot. n. 9749 dell'11 febbraio 2025, integrata in data 21 febbraio 2025 (prot. n. 13431).

⁹ Cfr. segnalazioni prott. nn. 47859 del 13 maggio 2024; 13441 del 21 febbraio 2025.

¹⁰ Cfr. segnalazione prot. n. 48172 del 13 maggio 2024.

¹¹ Cfr. segnalazione prot. n. 39355 del 15 aprile 2024, integrata in pari data (prot. n. 39454).

¹² Cfr. segnalazioni prott. nn. 36054 del 3 aprile 2024 e 39396 del 15 aprile 2024.

¹³ Cfr. segnalazioni prott. nn. 14017 del 25 febbraio 2025.

¹⁴ Cfr. ancora segnalazione prot. n. 46269 del 7 maggio 2024, integrata in data 24 maggio 2024 (prot. n. 52170) nonché segnalazioni prott. nn. 26806 del 29 febbraio 2024, 33569 del 25 marzo 2024, 35170 del 29 marzo 2024 e 39396 del 15 aprile 2024; 9631 dell'11 febbraio 2025.

¹⁵ Cfr. comunicazione del 4 luglio 2024 (prot. n. 66525).

¹⁶ Cfr. comunicazione del 5 agosto 2024 (prot. n. 76553).

¹⁷ Cfr. verbale di audizione del 6 agosto 2024 (prot. n. 76739).

¹⁸ Facile Energy indica come esempi di scarto i contratti non validati per le seguenti motivazioni:

- i) la connessione del consumatore in sede di stipula mediante una rete virtuale (di seguito, "VPN") che non consenta la certezza circa l'identità del soggetto stipulante;
- ii) l'uso per la conclusione di più contratti del medesimo recapito telefonico (la Società precisa di consentire la stipula di massimo due contratti con una sola numerazione telefonica) o di numerazioni seriali (ad esempio, recapiti identici nelle prime otto cifre);
- iii) la riconducibilità del recapito telefonico del sottoscrittore a operatori virtuali o con SIM non tracciabili.

- la selezione *ex ante* di tutti i fornitori del servizio di *teleselling* attraverso un sistema di valutazione e prequalifica contrattuale e il costante monitoraggio *ex post* del relativo operato.
- l'adozione di un sistema di CRM (acronimo di *customer relationship management*), in grado di consentire il tracciamento della documentazione contrattuale inviata, delle fatture e di ogni comunicazione inerente alla fornitura;
- l'estensione del termine legale di quattordici giorni per l'esercizio del diritto di ripensamento sino all'ottavo giorno del mese antecedente l'attivazione della fornitura.

18. In particolare, Facile Energy ha illustrato la nuova modalità di sottoscrizione tramite OTP, con contestuale invio della documentazione negoziale in formato elettronico, nell'ambito di un processo interattivo con il cliente mirato a garantire l'effettiva visione dei documenti rilevanti da parte di quest'ultimo¹⁹.

19. Facile Energy ha evidenziato che i contratti sono sottoposti a un controllo di validità articolato in due fasi:

- i) una di natura prettamente informatico-tecnologica, nella quale viene effettuata una verifica basata su criteri automatici di scarto²⁰;
- ii) una incentrata sull'ascolto delle registrazioni degli operatori di *call center*, al fine di verificare la corrispondenza tra numero di telefono e indirizzo indicati dal cliente nel corso della registrazione e quelli inseriti nella proposta contrattuale.

Il contratto che abbia superato le due fasi del controllo viene validato e il consumatore riceve una *welcome letter*, ulteriore rispetto alla documentazione contrattuale già ricevuta, in formato sia digitale sia cartaceo, al recapito dallo stesso indicato e a spese del Professionista.

20. Più in dettaglio, nel nuovo sistema di contrattualizzazione, l'invio della documentazione negoziale in formato elettronico è il prerequisite della sottoscrizione tramite OTP, che diviene possibile solo dopo l'invio delle condizioni contrattuali ed economiche dell'offerta, nonché della copia del contratto, firmato digitalmente dal cliente. Quando tale procedura di conclusione del contratto è correttamente eseguita, il consumatore riceve la copia della documentazione in formato digitale (conformemente alla previsione dell'articolo 12 del Codice di condotta commerciale emanato dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente), così da essere reso edotto della richiesta di attivazione della fornitura e poter rilevare eventuali difformità tra le informazioni ricevute telefonicamente e le condizioni dell'offerta applicata, eventualmente esercitando il diritto di ripensamento. La scelta del Professionista di inviare, successivamente allo svolgimento dei controlli sulla corretta conclusione del contratto, una *welcome letter* in formato sia digitale sia

¹⁹ Il sistema di conclusione del contratto tramite OTP, tra l'altro: i) impone ai *teleseller* l'obbligo di effettuare e conservare una registrazione telefonica, propedeutica alla sottoscrizione del contratto, attestante la proattività del cliente nel comunicare i propri dati all'operatore telefonico (tra cui numero di cellulare, *e-mail* e indirizzo fisico per le comunicazioni cartacee); ii) prevede che il cliente riceva dall'operatore un SMS, contenente un *link* attraverso il quale attivare una sequenza di dieci *step*, nei quali confermare i propri dati personali, di pagamento e di fornitura e visualizzare le varie informazioni sull'offerta da attivare e le relative condizioni tecnico-economiche, la cui apertura e conferma di presa visione sono necessarie per ricevere il codice di quattro cifre per sottoscrivere il contratto; iii) da febbraio 2024 consente al cliente, in caso di mancata sottoscrizione del contratto, di esplicitarne il motivo, in modo da valutare l'operato del *teleseller*.

²⁰ Tale fase è connotata dalla verifica della geolocalizzazione e dell'identità dell'utente (sono scartati contratti in relazione ai quali sia stato rilevato l'utilizzo, da parte del cliente, di un indirizzo IP situato fuori dal territorio nazionale o facente capo a una VPN o a un *server*, in modo da escludere la possibilità di stipula tramite sistemi automatici), della tipologia del dispositivo di firma (necessariamente cellulare e non *tablet* o *computer*) e della mancata iscrizione del cliente all'RPO.

cartaceo (con spedizione postale al recapito indicato dal cliente) contenente la documentazione contrattuale, rappresenta un ulteriore accorgimento a tutela della piena informazione del cliente.

21. Il sistema di controllo sui *teleseller* ai quali Facile Energy demanda l'attività promozionale e di acquisizione di nuova clientela si basa su una fase *ex ante* e una *ex post*:

i) nella fase di prequalifica, la selezione delle agenzie di vendita è effettuata sulla base di specifici criteri, quali l'iscrizione al ROC (acronimo di registro degli operatori di comunicazione), la presenza di un adeguato assetto organizzativo e patrimoniale, l'adozione di idonee procedure di trattamento dei dati personali;

ii) il controllo *ex post* è imperniato sulla successiva attività di verifica *in loco* dell'operato dei *teleseller*, con affiancamento degli operatori telefonici e ascolto delle telefonate, per controllare il rispetto degli *script* telefonici forniti: qualora siano rilevate violazioni - quali la manipolazione delle chiamate e l'utilizzo di schemi decettivi ricorrenti (ad esempio, la comunicazione di informazioni ingannevoli sull'identità del Professionista) - viene temporaneamente inibita l'operatività del *teleseller*²¹. Inoltre, nei casi più gravi, possono essere applicate le misure sanzionatorie, variamente graduate, previste nei contratti di appalto di servizi stipulati con le agenzie, ossia storni delle fatture, penali e risoluzioni contrattuali.

22. Il Professionista, inoltre, ha fornito, in risposta a una richiesta di informazioni dell'Autorità, alcuni dati sull'impatto dell'adozione del nuovo sistema di contrattualizzazioni e controlli²². Dall'elaborazione di tali dati è emerso che, con l'introduzione del nuovo sistema:

i) le forniture totali attivate da Facile Energy sono diminuite del [5-10%]*, passando da una media mensile di circa [6.000-7.000] nel 2023 a circa [5.500-6.000] nel 2024; a fronte di tale diminuzione, sono aumentati sensibilmente i contratti "scartati", passati da una media mensile di circa [500-1.000] a circa [3.500-4.000] nel nuovo sistema, con un'incidenza di quasi il [10-50%] dei contratti proposti dai *teleseller* nel 2024, rispetto a una percentuale di poco inferiore al [5-10%] nel 2023;

ii) le istanze di ripensamento nel 2024 sono aumentate di quasi il [10-50%] rispetto al 2023, passando da [100-500] a [500-1.000] istanze medie mensili. Non è variato sensibilmente il numero delle istanze accolte tra il nuovo e il vecchio sistema, attestato in entrambi i sistemi sopra il [50-100%] del totale;

iii) i reclami totali sono diminuiti del [50-100%], passando da una media mensile di [100-500] nel 2023 a [10-100] nel 2024.

23. L'elevato numero di contratti "scartati" si collega a ipotesi variegata, prevalentemente consistenti, nel corso del 2024, in:

- assenza di firma tramite OTP nel contratto (oltre [15.000-20.000] casi);
- iscrizione del cliente all'RPO (oltre [1.000-5.000] casi);

²¹ Con riguardo al nuovo sistema di controlli, Facile Energy ha precisato che: "l'operato dei partner commerciali è soggetto a controllo quotidiano. Il rispetto degli script mediante ascolto della totalità delle chiamate effettuate dal singolo *teleseller* effettuato da parte dell'ufficio qualità dell'azienda. L'azienda svolge inoltre attività ispettive randomizzate presso i singoli partner commerciali senza fornire preavviso al fine di controllare l'effettiva correttezza dell'operato dei singoli *teleseller*".

²² Cfr. richiesta informazioni del 12 novembre 2024 (prot. n. 100967/2024) e comunicazioni del 2 dicembre 2024 (prot. nn. 106224/2024 e 106491/2024) e del 5 dicembre 2024 (prot. n. 107543/2024).

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

- contrattualizzazione di soggetti già clienti della Società, che abbiano esercitato il diritto di ripensamento nei sei mesi precedenti l'attivazione o lamentato in precedenza un'attivazione non richiesta (oltre [1.000-5.000] casi);
- contrattualizzazione di persone di età superiore ai settantacinque anni (oltre [100-500] casi);
- effettuazione di una registrazione telefonica errata o con un soggetto diverso dal cliente (oltre [100-500] casi);
- mancato rispetto dello *script* telefonico (con una media mensile di circa [10-50] casi);
- mancato invio della documentazione contrattuale (oltre [100-500] casi).

24. Quanto alle misure sanzionatorie applicate ai *teleseller*, nel corso del 2024 le penali irrogate ammontano a [5.000-10.000] euro (pari al [1-5%] degli importi contenuti nelle fatture riportanti l'applicazione delle predette penali); non è stato risolto alcun contratto e non sono state effettuate querele/denunce; sono state condotte [1-10] ispezioni nei confronti di [1-10] diversi *teleseller* e una sola agenzia è stata oggetto di contestazioni relative all'attività.

V. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

25. Come anticipato, nella prima memoria difensiva²³, nella relativa integrazione²⁴ e in sede di audizione²⁵, Facile Energy ha confermato la piena implementazione del sistema di verifica *ex ante* ed *ex post* della corretta contrattualizzazione dei clienti, inclusivo di attività di controllo e sanzione delle agenzie di *teleselling*, illustrandolo dettagliatamente, come riferito nel precedente paragrafo.

26. Inoltre, la Società ha contestato la pertinenza di alcune denunce in atti ai fini della valutazione di ottemperanza, alcune *ratione temporis* (in quanto relative ad attivazioni avvenute anteriormente al periodo rilevante per l'inottemperanza), altre relative a forniture mai attivate e altre ancora ritenute infondate.

27. Nella memoria finale²⁶, Facile Energy ribadisce l'efficienza del sistema di presidi a tutela dei consumatori da essa predisposto e, in particolare, delle procedure di scarto dei contratti, impennate sulla stipula tramite OTP e sui controlli a questa afferenti, sottolineando peraltro le dimensioni fisiologiche delle doglianze relative alle attivazioni non richieste. In proposito, il Professionista svolge una serie di considerazioni in merito ai contratti "scartati", nelle quali evidenzia come la stipula degli stessi non possa essere imputata a inadempimenti della Società e, in alcuni casi, neanche dei *teleseller*.

VI. VALUTAZIONI

28. La documentazione complessivamente acquisita agli atti consente di apprezzare una significativa efficacia del sistema di controlli e presidi a tutela dei consumatori.

29. Infatti, dagli elementi raccolti emerge che le misure prospettate dal Professionista nel corso dei precedenti procedimenti e completate nel corso di quello in oggetto, si sono rivelate tendenzialmente efficaci nel rimuovere le criticità evidenziate nella diffida di cui al provvedimento n. 30422/2022,

²³ Cfr. comunicazione del 4 luglio 2024 (prot. n. 66525).

²⁴ Cfr. comunicazione del 5 agosto 2024 (prot. n. 76553).

²⁵ Cfr. verbale di audizione del 6 agosto 2024 (prot. n. 76739).

²⁶ Cfr. comunicazione del 17 marzo 2025 (prot. n. 19181).

non consentendo di ravvisare, allo stato, gli estremi per l'accertamento della reiterata inottemperanza alla stessa.

30. In particolare, il sistema di contrattualizzazione e controllo introdotto dal Professionista ha consentito una riduzione del numero di reclami e delle segnalazioni e comportato una selezione *ex post* da parte di Facile Energy dei contratti procacciati dai *teleseller*, attraverso un articolato sistema di *screening* delle contrattualizzazioni effettuate dai *call center*: tale risultato deriva, verosimilmente, dalla maggiore interazione con il consumatore in fase precontrattuale e contrattuale che ne determina una maggiore consapevolezza, favorita dalle nuove modalità di conferma della sottoscrizione e dal contestuale invio della documentazione contrattuale. Nella stessa direzione, lo spontaneo invio di una *welcome letter* ai nuovi clienti sembra aver correttamente servito lo scopo di garantire un ulteriore momento di analisi delle condizioni proposte, in tempo utile per l'esercizio del diritto di ripensamento, favorito dall'estensione del lasso temporale concesso fino all'ottavo giorno del mese antecedente l'attivazione della fornitura.

31. Tuttavia, l'elevato numero di scarti dei contratti proposti dalle agenzie di *teleselling* affiliate potrebbe indicare possibili criticità nell'attività svolta da queste ultime e suggerisce, pertanto, il potenziamento delle azioni di controllo e sanzione da parte del Professionista.

32. In conclusione, l'insieme delle misure di verifica e controllo - *ex ante* ed *ex post* - introdotte da Facile Energy a presidio della corretta contrattualizzazione dei clienti, può ritenersi adeguata a prevenire il fenomeno delle attivazioni non richieste di forniture energetiche, come comprovato dalla drastica riduzione di reclami e segnalazioni. In tal senso, non si ritengono sussistenti elementi sufficienti ad accertare la reiterata inottemperanza alla diffida di cui alla delibera n. 30422 del 13 dicembre 2022.

RITENUTO, pertanto, sulla base e nei limiti delle considerazioni suesposte, che la condotta in esame non costituisca, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, una violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo;

DELIBERA

che la condotta posta in essere dalla società Facile Energy S.r.l. non costituisce, limitatamente ai profili oggetto di valutazione, una violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR per il Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PS12603 - SERVIZI BIGLIETTERIA PARCO ARCHEOLOGICO DEL COLOSSEO*Provvedimento n. 31517*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 marzo 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, Codice del consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356;

VISTA la comunicazione dell’11 luglio 2023, con la quale è stato avviato il procedimento PS12603 nei confronti delle società Società Cooperative Culture, Musement S.p.A., GetYourGuide Deutschland GmbH, Tiqets International BV e Viator Inc.;

VISTI i propri provvedimenti del 18 luglio 2023, con i quali sono stati disposti gli accertamenti ispettivi, ai sensi dell’articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso le sedi, anche secondarie, i locali e gli uffici delle società Società Cooperative Culture e Musement S.p.A. e delle società da esse controllate;

VISTA la comunicazione del 17 ottobre 2023, con la quale è stato esteso il procedimento nei confronti delle società City Wonders Limited, Italy With Family S.r.l. e Walks LLC;

VISTI i propri provvedimenti del 17 ottobre 2023, con i quali sono stati disposti gli accertamenti ispettivi, ai sensi dell’articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso le sedi, anche secondarie, i locali e gli uffici delle società Società Cooperative Culture e delle società da essa controllate, City Wonders Limited e delle società da essa controllate, tra cui la società Guest First S.r.l., della società SMI S.r.l. e delle società da essa controllate, della società Walks LLC e delle società dalla stessa controllate, tra cui Walks Tours Ita S.r.l.;

VISTE le proprie decisioni del 30 gennaio 2024, 26 marzo 2024, 28 maggio 2024, 16 luglio 2024, 24 settembre 2024, 26 novembre 2024 e 21 gennaio 2025 con le quali, ai sensi dell’articolo 7, comma 3, del Regolamento, e dell’articolo 8, comma 4, del Nuovo Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. La società Società Cooperativa Culture (P.I. 03174750277 - di seguito anche “CoopCulture”), in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che opera nella progettazione e gestione di servizi integrati per la cultura, l’arte, lo spettacolo e il

turismo. CoopCulture ha gestito dal 1997 al 2024 il servizio ufficiale di vendita di biglietti per l'accesso al Parco Archeologico del Colosseo, sia *online* che tramite biglietteria fisica. Il bilancio di Società Cooperativa Culture, relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023 presenta ricavi pari a euro [50.000.000 – 100.000.000]*¹.

2. La società Musement S.p.A. (P.I. 07978000961 - di seguito anche "Musement"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, operante nello studio, progettazione e sviluppo di prodotti e servizi innovativi ad alto valore tecnologico. Essa gestisce in particolare piattaforme per la prenotazione via *Internet* di ingressi a musei, teatri, eventi temporanei, *tour* guidati. Il bilancio di Musement S.p.A. relativo all'esercizio chiuso al 30 settembre 2023, presenta ricavi pari a euro [100.000.000 – 500.000.000]².

3. La società GetYourGuide Deutschland GmbH (di seguito anche "GYG" o "GetYourGuide"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che gestisce una piattaforma di intermediazione su cui vengono offerti *online tour* guidati e attività turistiche da una varietà di fornitori locali di attività, come parchi di divertimento, musei, servizi di guide turistiche o *tour* in barca in tutto il mondo. Il bilancio consolidato di GetYourGuide Deutschland GmbH relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, presenta ricavi pari a euro [500.000.000. – 1.000.000.000]³.

4. La società Tiqets International BV (di seguito anche "Tiqets"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che gestisce una piattaforma per la prenotazione *online* di ingressi a musei ed altre attrazioni, facente parte del Gruppo con a capo la società Tiqets Holding BV. Il bilancio consolidato di Gruppo relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, presenta ricavi pari a euro [100.000.000 – 500.000.000]⁴.

5. La società Viator Inc. (di seguito anche "Viator"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che gestisce una piattaforma *online* per la prenotazione di ingressi a musei ed altre attrazioni.

6. La società City Wonders Limited (di seguito anche "City Wonders" o "CW"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che svolge, quale attività prevalente, quella di *tour operator* e che è a capo dell'omonimo gruppo. Il bilancio consolidato di City Wonders Limited relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, presenta ricavi pari a euro [10.000.000 – 50.000.000]⁵.

¹ * Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024) – Allegato n. 38.

² Doc. 282 (Controdeduzioni al Collegio - prot. 0111747 del 19/12/2024 - Musement), Allegato.

³ Doc. 304 (Arrivo informazioni – prot. n. 0014687 del 26/2/2025 – GetYourGuide), Allegato.

⁴ Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), Allegato 4.

⁵ Doc. 311 (Arrivo informazioni CW – prot. n. 0018838 del 14/03/2024).

7. La società Italy With Family S.r.l. (P.I. 16935531000 - di seguito anche “Italy With Family” o “IWF”), in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che svolge, tra l’altro, l’attività di promozione, diffusione, produzione, organizzazione e gestione di viaggi, soggiorni, escursioni, vacanze e manifestazioni in Italia e all’estero. Il bilancio di Italy With Family S.r.l. relativo all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, presenta ricavi pari a euro [1.000.000 – 10.000.000]⁶.

8. La società Walks LLC (di seguito anche “Walks”), in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, comma 1, lettera b), del Codice del consumo, che svolge, tra l’altro, l’attività di *tour operator*. Il bilancio di Walks LLC relativo all’esercizio chiuso al 31 dicembre 2023, presenta ricavi pari a euro [100.000 – 500.000]⁷.

9. U.Di.Con. APS – Unione per la Difesa dei Consumatori (di seguito anche U.Di.Con), in qualità di Associazione di consumatori segnalante.

10. Le società sopra indicate saranno, di seguito, indicate congiuntamente anche con i termini “Professionisti”, gli “Operatori”, le “Società”.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

11. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dai Professionisti, consistenti:

A) con riferimento a Società Cooperativa Culture, rivenditore ufficiale dei biglietti per l’accesso al Parco Archeologico del Colosseo (di seguito, anche solo “Parco Archeologico” o “Colosseo”), in una condotta contraria agli ordinari doveri di diligenza professionale rispetto al fenomeno della indisponibilità di tali biglietti, causato da accaparramenti massivi degli stessi da parte di terzi anche attraverso l’utilizzo di strumenti automatizzati, con conseguente esaurimento di tali titoli di ingresso poco dopo la relativa emissione. La mancata adozione da parte della Società Cooperativa Culture di iniziative idonee a fronteggiare l’accaparramento dei biglietti messi in vendita ha privato i consumatori della possibilità di acquistare i titoli di accesso al prezzo ordinario sul sito del rivenditore ufficiale, mentre tali biglietti risultavano disponibili sulle piattaforme dei grandi operatori di intermediazione (tra cui alcune parti del procedimento), ad un prezzo maggiorato, in ragione dell’abbinamento del biglietto di ingresso ai servizi accessori offerti dai medesimi operatori (quali guide turistiche, servizi di audioguida, servizio di *pick-up*, servizio salta-fila, ecc.);

B) con riferimento a Musement S.p.A., GetYourGuide Deutschland GmbH, Tiqets International B.V., City Wonders Limited, Walks LLC, Italy with Family S.r.l. e Viator Inc., nell’aver effettuato acquisti massivi dei biglietti in questione attraverso l’utilizzo di sistemi automatizzati, al fine di rivenderli a prezzi maggiorati in quanto abbinati a servizi accessori, così da non consentire l’acquisto del solo titolo di ingresso al Parco Archeologico del Colosseo.

⁶ Doc. 220 (Memoria conclusiva di Italy With Family – prot. n. 0076048 del 2/8/2024) – Allegato.

⁷ Doc. 235bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks) - Allegato. L’importo del fatturato al 31 dicembre 2023 pari a \$ [500.000–1.000.000] è stato convertito in euro, al tasso di cambio al 31 dicembre 2023 (1 USD=0,905990 EUR).

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

12. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 11 luglio 2023 è stato comunicato, da un lato, a CoopCulture e, dall'altro, a Musement, Tiqets, Viator e GetYourGuide, l'avvio del procedimento istruttorio PS12603 per verificare l'esistenza di presunte pratiche commerciali scorrette in violazione, rispettivamente, per CoopCulture, dell'articolo 20 e, per le altre società, degli articoli 23, comma 1, *bb-bis*), 24 e 25 del Codice del consumo⁸.

13. In tale sede, veniva in particolare contestato: a CoopCulture di non aver predisposto sistemi idonei ad evitare modalità di accaparramento illegittime dei biglietti per il Colosseo messi in vendita da parte di rivenditori diversi dal concessionario, così privando i consumatori della possibilità di acquistare i titoli di accesso al prezzo ordinario; alle società GetYourGuide, Viator, Tiqets e Musement, di aver effettuato acquisti massivi dei biglietti in questione attraverso l'utilizzo di sistemi automatizzati, per poi rivenderli a prezzi significativamente maggiorati, imponendo altresì l'acquisto di servizi aggiuntivi.

14. In data 18 luglio 2023, sono stati condotti accertamenti ispettivi presso le sedi legali di Musement⁹ e CoopCulture¹⁰.

15. In data 25 luglio 2023¹¹ è pervenuta all'Autorità una segnalazione anonima attraverso la piattaforma di *whistleblowing*, successivamente integrata in data 27 luglio 2023¹², 10 agosto 2023¹³ e 30 ottobre 2023¹⁴, avente ad oggetto alcune anomalie nella gestione dei titoli di accesso al Colosseo da parte di CoopCulture.

16. Le società Viator, CoopCulture e GetYourGuide hanno presentato, rispettivamente, in data 28 luglio 2023¹⁵, 2 agosto 2023¹⁶ e 27 settembre 2023¹⁷ istanza di proroga del termine per fornire risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio del procedimento e tali istanze sono state accolte¹⁸.

17. In data 7 agosto 2023, 8 agosto 2023, 1° settembre 2023, 8 settembre 2023 e 20 ottobre 2023, rispettivamente, Musement, Tiqets, CoopCulture, Viator e GetYourGuide hanno trasmesso le risposte alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di avvio del procedimento¹⁹.

⁸ Doc. 3 (Comunicazione di avvio del procedimento a CoopCulture, Musement, GetYourGuide, Tiqets e Viator).

⁹ Doc. 9 (Verbale di accertamento ispettivo presso Musement del 18/07/2023).

¹⁰ Doc. 11 (Verbale di accertamento ispettivo presso Società Cooperativa Culture del 18/07/2023).

¹¹ Doc. 16 (Segnalazioni anonima tramite la piattaforma *whistleblowing*).

¹² Doc. 17 (Segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma *whistleblowing*).

¹³ Doc. 27 (Segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma *whistleblowing* - prot. 67577 del 10/08/2023).

¹⁴ Doc. 78 (Segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma *whistleblowing* - prot. 87878 del 30/10/2023).

¹⁵ Doc. 19 (Richiesta Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 65146 del 01/08/2023 - Viator).

¹⁶ Doc. 23 (Richiesta Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 65290 del 02/08/2023 - Società Cooperativa Culture).

¹⁷ Doc. 49 (Arrivo Richiesta Accesso agli Atti e Istanza Proroga Termine prot. 77355 del 27/09/2023 - GetYourGuide).

¹⁸ Doc. 21 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 65146 del 01/08/2023 - Viator), Doc. 24 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 65560 del 02/08/2023 - CoopCulture), Doc. 56 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 79727 del 05/10/2023 - GetYourGuide).

¹⁹ Doc. 25 (Arrivo Informazioni Richieste prot. 66845 del 07/08/2023 - Musement), Doc. 26 (Arrivo Informazioni

- 18.** In data 13 settembre 2023 è pervenuta un'altra segnalazione anonima, tramite la piattaforma *whistleblowing*, in relazione alla indisponibilità di biglietti di ingresso per il Colosseo²⁰.
- 19.** In data 15 settembre 2023 è pervenuta la segnalazione di U.Di.Con. che ha contestualmente presentato istanza di partecipazione al procedimento²¹, che è stata accolta in data 29 settembre 2023²².
- 20.** In data 6 ottobre 2023, avvalendosi della proroga concessagli dall'Autorità, Viator ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di contestazione²³.
- 21.** In data 17 ottobre 2023 è stata comunicata l'estensione soggettiva del procedimento alle società City Wonders, Italy With Family e Walks²⁴.
- 22.** In data 24 ottobre 2023 sono stati condotti accertamenti ispettivi presso le sedi legali di CoopCulture, di Walks Tours Ita S.r.l. (società controllata da Walks), di SMI S.r.l. (società di proprietà del medesimo socio unico di Italy With Family) e di Guest First S.r.l. (società controllata da City Wonders, di seguito anche "Guest First")²⁵.
- 23.** In data 3 novembre 2023, Guest First ha trasmesso la risposta alla richiesta informazioni formulata in sede ispettiva²⁶.
- 24.** In data 8 novembre 2023²⁷ e 13 novembre 2023²⁸, rispettivamente, City Wonders e Walks hanno presentato istanza di proroga del termine per fornire risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento e tali istanze sono state accolte²⁹.
- 25.** In data 13 novembre 2023, Italy With Family ha trasmesso la risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento e, contestualmente, la propria memoria difensiva³⁰.

Richieste prot. 67140 del 08/08/2023 - Tiqets), Doc. 36 (Arrivo Informazioni Richieste prot. 70461 del 01/09/2023 - CoopCulture), Doc. 39 (Arrivo Informazioni Richieste prot. 72732 del 08/09/2023- Viator), Doc. 63 (Memoria prot. 84598 del 20/10/2023 - GetYourGuide).

²⁰ Doc. 42 (segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma *whistleblowing* – prot. 73489 del 13/09/2023).

²¹ Doc. 43 (Denuncia e Richiesta di partecipazione al procedimento prot. 74469 del 15/09/2023 - U.Di.Con.).

²² Doc. 50 (Comunicazione esito istanza di partecipazione al procedimento prot. 78149 del 29/09/2023 - U.Di.Con.).

²³ Doc. 57 (Presentazione impegni prot. 80071 del 6 ottobre 2023 – Viator).

²⁴ Doc. 61 (Comunicazione di estensione soggettiva del procedimento a City Wonders, Italy With Family e Walks – prot. 82408 del 17/10/2023).

²⁵ Doc. 74 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023); Doc. 75 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso Walk Tour del 24/10/2023); Doc. 76 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso Guest First del 24/10/2023); Doc. 77 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso SMI del 24/10/2023).

²⁶ Doc. 81 (Risposta alla richiesta informazioni formulata in sede ispettiva prot. 89690 del 03/11/2023 - Guest First).

²⁷ Doc. 83 (Istanza di proroga dei termini per la risposta alla richiesta informazioni, Istanza di accesso agli atti, deposito procura speciale prot. 90691 del 08/11/2023 - City Wonders).

²⁸ Doc. 89 (Arrivo Richiesta Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 91859 del 13/11/2023 -Walks).

²⁹ Doc. 91 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 92309 del 13/11/2023 - City Wonders), Doc. 94 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 93062 del 14/11/2023 - Walks).

³⁰ Doc. 88bis (Risposta alla Richiesta Informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento prot. 92266 del 13/11/2023 - Italy With Family) e Doc. 88 (Memoria difensiva prot. 91877 del 13/11/2023 - - Italy With Family).

- 26.** In data 5 dicembre 2023 e 6 dicembre 2023, rispettivamente, Walks e City Wonders hanno trasmesso la risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento³¹.
- 27.** In data 12 dicembre 2023 Walks ha presentato impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di contestazione³².
- 28.** In data 10 gennaio 2024 City Wonders ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali oggetto di contestazione³³.
- 29.** In data 29 gennaio 2024, i rappresentanti della Direzione del Parco Archeologico Del Colosseo (di seguito anche "DPAC") sono stati sentiti in audizione³⁴. Nel corso dell'audizione è stata formulata alla DPAC una richiesta di informazioni, riscontrata in data 29 febbraio 2024 e in data 20 marzo 2024³⁵.
- 30.** In data 12 marzo 2024, Italy With Family è stata sentita in audizione³⁶.
- 31.** In data 18 marzo 2024, City Wonders è stata sentita in audizione³⁷. Nel corso dell'audizione è stata formulata alla predetta società un'ulteriore richiesta di informazioni, rispetto alla quale City Wonders ha presentato istanza di proroga del termine indicato per fornire risposta³⁸. Tale istanza è stata accolta³⁹ e in data 17 aprile 2024 City Wonders ha trasmesso le informazioni richieste⁴⁰.
- 32.** In data 18 marzo 2024, Viator è stata sentita in audizione⁴¹. Nel corso dell'audizione è stata formulata alla predetta società un'ulteriore richiesta di informazioni, rispetto alla quale Viator ha presentato istanza di proroga del termine indicato per fornire risposta⁴². Tale istanza è stata accolta⁴³ e in data 6 maggio 2024 Viator ha trasmesso le informazioni richieste⁴⁴.

³¹ Doc. 103 (Risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento e Memoria prot. 101203 del 05/12/2023 - Walks), Doc. 104 (Risposta alla richiesta di informazioni contenuta nella comunicazione di estensione soggettiva del procedimento prot. 101557 del 06/12/2023 - City Wonders).

³² Doc. 106 (Presentazione impegni prot. 102447 del 12/12/2023 - Walks).

³³ Doc. 109 (Presentazione impegni prot. 11839 del 10/01/2024 - City Wonders).

³⁴ Doc. 153 (Trasmissione Verbale dell'audizione della Direzione Parco Archeologico del Colosseo del 29/01/2024 - prot. 40023 del 16/04/2024).

³⁵ Doc. 156 (Verbale del 17/04/2024 di Acquisizione agli Atti di documentazione - risposta della DPAC alla richiesta di informazioni formulata in sede di audizione).

³⁶ Doc. 143 (Trasmissione del verbale di audizione di Italy With Family del 12/03/2024 - prot. 36305 del 04/04/2024).

³⁷ Doc. 141 (Trasmissione del verbale di audizione di City Wonders del 18/03/2024 - prot. 36068 del 03/04/2024).

³⁸ Doc. 144 (Arrivo Richiesta Proroga Termine Presentazione Informazioni formulate in sede di audizione prot. 36360 del 04/04/2024 - City Wonders).

³⁹ Doc. 146 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni prot. 37094 del 5/4/2024 - City Wonders).

⁴⁰ Doc. 154 (Arrivo Informazioni Richieste in sede di audizione prot. 40159 del 17/04/2024 - City Wonders).

⁴¹ Doc. 145 (Trasmissione Verbale audizione di Viator del 18/03/2024 - prot. 37092 del 05/04/2024).

⁴² Doc. 151 (Arrivo Richiesta Proroga Termine Presentazione Informazioni formulate in sede di audizione prot. 38745 del 11/04/2024 - Viator).

⁴³ Doc. 155 (Comunicazione Esito Istanza Proroga Termine Presentazione Informazioni richieste in sede di audizione prot. 40287 del 17/04/2024 - Viator).

⁴⁴ Doc. 169 (Arrivo Informazioni richieste in sede di audizione prot. 45565 del 06/05/2024 - Viator).

- 33.** Nell'adunanza del 26 marzo 2024 l'Autorità ha esaminato gli impegni presentati da City Wonders, Viator e Walks e ne ha deliberato il rigetto in quanto relativi a condotte che, ove accertate, avrebbero potuto integrare fattispecie di pratiche commerciali "manifestamente scorrette e gravi", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo, non può trovare applicazione e per l'interesse dell'Autorità a procedere all'accertamento dell'eventuale infrazione.
- 34.** In data 29 marzo 2024, è stata formulata una richiesta di informazioni ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento a Walks⁴⁵, a cui la società ha fornito risposta in data 8 aprile 2024⁴⁶.
- 35.** In data 9 maggio 2024, Italy With Family ha trasmesso ulteriori osservazioni⁴⁷.
- 36.** All'esito del contraddittorio svolto con le Parti in relazione al regime di riservatezza da attribuire alla documentazione agli atti del fascicolo istruttorio, in data 28 giugno 2024 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento⁴⁸.
- 37.** Nelle date del 5 luglio 2024⁴⁹ e del 10 luglio 2024⁵⁰ CoopCulture e GetYourGuide hanno presentato, rispettivamente, istanza di proroga del termine per la presentazione di memorie conclusive.
- 38.** In data 17 luglio 2024 è stato comunicato alle Parti l'accoglimento dell'istanza di proroga del termine per il deposito di memorie conclusive e documenti, in considerazione delle esigenze difensive rappresentate e al fine di garantire il pieno espletamento del contraddittorio, nonché il nuovo termine di conclusione della fase istruttoria.
- 39.** In data 17 luglio 2024, U.Di.Con. ha trasmesso la propria memoria conclusiva⁵¹.
- 40.** In data 19 luglio 2024 Tiqets ha presentato istanza di audizione finale dinanzi al Collegio⁵².
- 41.** In data 2 agosto 2024, Italy With Family ha trasmesso la propria memoria conclusiva⁵³.
- 42.** In data 9 agosto 2024 è stata comunicata alle Parti la proroga al 20 settembre 2024 del termine di conclusione della fase istruttoria, in considerazione delle istanze pervenute da alcune parti del

⁴⁵ Doc. 139 (Richiesta Informazioni prot. 35367 del 29/03/2024 - Walks).

⁴⁶ Doc. 148 (Arrivo Informazioni Richieste prot. 37178 del 08/04/2024 - Walks).

⁴⁷ Doc. 171 (Arrivo osservazioni varie prot. 47161 del 9/05/2024 - Italy With Family).

⁴⁸ Doc. 200 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065007 del 28/6/2024 -U.Di.Con.), Doc. 201 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065005 del 28/6/2024 - Tiqets International BV), Doc. 202 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065010 del 28/6/2024 - Viator), Doc. 203 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065012 del 28/6/2024 - Walks), Doc. 204 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0064999 del 28/6/2024 - GetYourGuide), Doc. 205 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065000 del 28/6/2024 - Italy with Family), Doc. 206 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065003 del 28/6/2024 - Musement), Doc. 207 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0064998 del 28/6/2024 - City Wonders), Doc. 208 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0064992 del 28/6/2024 - CoopCulture).

⁴⁹ Doc. 209 (Arrivo Richiesta Proroga Termine Presentazione Memoria conclusiva prot. 0066901 del 5/7/2024 - CoopCulture).

⁵⁰ Doc. 213 (Arrivo Richiesta Proroga Termine Presentazione Memoria conclusiva prot. 0068232 del 10/7/2024 - GetYourGuide).

⁵¹ Doc. 214 (Memoria Conclusiva prot. 0070428 del 17/7/2024 - U.Di.Con.).

⁵² Doc. 217 (Arrivo Richiesta Audizione finale dinanzi al Collegio - prot. 0071608 del 19/7/2024 - Tiqets).

⁵³ Doc. 220 (Memoria Conclusiva prot. 0076048 del 2/8/2024 - Italy With Family).

procedimento e, in generale, della esigenza di garantire il pieno esercizio del contraddittorio e dei diritti di difesa.

43. In data 30 agosto 2024, GetYourGuide ha trasmesso la propria memoria conclusiva⁵⁴.

44. In data 20 settembre 2024 sono pervenute le memorie conclusive di Tiqets, CoopCulture, Viator, Walks e City Wonders, quest'ultima con contestuale istanza di audizione finale dinanzi al Collegio⁵⁵.

45. In data 10 ottobre 2024 è stata inoltrata all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni richiesta di parere ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 6, del Codice del consumo⁵⁶. Tale parere è pervenuto in data 8 novembre 2024⁵⁷.

46. In data 5 dicembre 2024 è stato comunicato a Tiqets e City Wonders che il Nuovo Regolamento, adottato con Delibera dell'Autorità del 5 novembre 2024, n. 31356 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 18 novembre 2024, non prevede lo svolgimento di un'audizione dinanzi al Collegio e che, al fine di garantire compiutamente il contraddittorio di fronte all'organo decidente e i diritti di difesa, le Parti, ai sensi dell'articolo 17 comma 1, del Nuovo Regolamento, avrebbero potuto presentare direttamente al Collegio controdeduzioni scritte in replica agli addebiti contestati con la comunicazione del termine di conclusione del procedimento trasmessa in data 28 giugno 2024⁵⁸. Nella medesima data, è stata comunicata a tutte le restanti Parti del procedimento l'avvenuta pubblicazione del Nuovo Regolamento e la possibilità di presentare le citate controdeduzioni scritte direttamente al Collegio ai sensi del citato articolo 17 comma 1, del Nuovo Regolamento⁵⁹.

47. Ai soggetti che lo hanno richiesto è stato consentito, prima della scadenza del termine per la presentazione delle controdeduzioni, di accedere e acquisire copia delle memorie conclusive delle altre Parti del procedimento, nonché del parere reso dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.

48. In data 10 dicembre 2024, 11 dicembre 2024, 19 dicembre 2024 e 23 dicembre 2024 sono pervenute le controdeduzioni scritte al Collegio da parte di U.Di.Con., GetYourGuide, Musement, CoopCulture, City Wonders, Viator e Tiqets.

⁵⁴ Doc. 228 (Memoria Conclusiva prot. 0081165 del 30/8/2024 - GetYourGuide).

⁵⁵ Doc. 232 (Memoria Conclusiva prot. 0086895 del 20/9/2024 - City Wonders), Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), Doc. 234 (Memoria Conclusiva prot. 0086738 del 20/9/2024 - CoopCulture), Doc. 235 (Memoria Conclusiva prot. 0086843 del 20/9/2024 - Viator), Doc. 235bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks).

⁵⁶ Doc. 248 (Richiesta di Parere prot. 0092512 del 10/10/2024 - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni).

⁵⁷ Doc. 258 (Arrivo parere AGCOM prot. n. 0100235 del 08/11/2024).

⁵⁸ Doc. 266 (Comunicazione Esito Richiesta di Audizione prot. 0107524 del 5/12/2024 - Tiqets) e Doc. 267 (Comunicazione Esito Richiesta di Audizione prot. 0107520 del 5/12/2024 - City Wonders).

⁵⁹ Doc. 268 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107625 del 5/12/2024 - CoopCulture), Doc. 269 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107633 del 5/12/2024 - GetYourGuide), Doc. 270 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107635 del 5/12/2024 - Italy with Family), Doc. 271 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107637 del 5/12/2024 - Musement), Doc. 272 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107638 del 5/12/2024 - U.Di.Con.), Doc. 273 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107639 del 5/12/2024 - Viator), Doc. 274 (Comunicazione termine *ex art. 17* Nuovo Regolamento prot. 0107640 del 5/12/2024 - Walks).

III.2. Le evidenze acquisite

III. 2.1 Il contesto di riferimento

a.1 La concessione del servizio di biglietteria

49. CoopCulture è aderente al Consorzio Nazionale Servizi (CNS), mandante il Raggruppamento Temporaneo di Imprese (Mondadori Electa S.p.A.-CNS), poi Associazione Temporanea di Imprese formata da Mondadori Electa S.p.A. e CoopCulture, affidataria della concessione avente ad oggetto i servizi di biglietteria e i servizi aggiuntivi per gli spazi del Parco Archeologico del Colosseo - che comprendono anche l'Anfiteatro Flavio (più comunemente noto come il Colosseo) - come individuati dall'atto di concessione stipulato con la Soprintendenza Archeologica di Roma (oggi, Direzione del Parco Archeologico del Colosseo, di seguito anche "DPAC"), da ultimo rinnovato in data 14 luglio 2005 (di seguito, "Atto di rinnovo concessione")⁶⁰. In particolare, CoopCulture ha gestito i servizi di vendita e prevendita dei biglietti, controllo degli accessi, guardaroba, audio guide, proponendo anche la vendita delle c.d. "visite didattiche specialistiche".

50. Per effetto di numerose proroghe, CoopCulture ha svolto tali servizi in concessione per 27 anni. A far data dal 1° maggio 2024, il servizio di biglietteria è svolto dal nuovo affidatario (il CNS, aggiudicatario della gara di appalto del predetto servizio, questa volta senza coinvolgimento di CoopCulture)⁶¹.

51. In particolare, l'articolo 10 dell'Atto di rinnovo concessione, rubricato "*Servizio di accoglienza, informazione guida e assistenza didattica*", prevedeva l'obbligo per il concessionario di espletare i servizi di accoglienza ed informazione al pubblico, nonché di garantire il servizio di visite didattiche specialistiche per diverse categorie di utenti.

52. L'articolo 12 dell'Atto di rinnovo concessione, rubricato "*Servizio di biglietteria*", prevedeva che la gestione del servizio di biglietteria avvenisse "*secondo quanto disposto dalla normativa vigente e/o dalle successive modificazioni e integrazioni*" e, più specificatamente, stabiliva che la distribuzione e la vendita dei biglietti attraverso apparecchiature informatiche dovesse comprendere anche la loro emissione, stampa ed annullamento; contemplava la possibilità di emettere biglietti unici, cumulativi o integrati, nonché biglietti a pagamento, integrali o ridotti, riservando alla Concedente l'indicazione delle tipologie di visitatori autorizzati all'ingresso gratuito; stabiliva, inoltre, le tipologie di supporto del biglietto (carta, banda magnetica, *smart card*), e le informazioni che dovevano essere contenute nel titolo di ingresso; prescriveva, in caso di malfunzionamenti di *hardware/software* l'immediata attivazione di procedure di ripristino e gestione temporanea manuale.

53. L'articolo 14 del suddetto Atto, rubricato "*Servizio di prenotazione e prevendita*", prevedeva che tale servizio, finalizzato a consentire ai visitatori di prenotare l'ingresso ai siti e di acquistare in anticipo il biglietto, dovesse svolgersi secondo gli orari già concordati o determinati da nuovi accordi, tramite numero telefonico dedicato, via *internet* e/o presso biglietterie anche remote. La disposizione in esame conteneva, inoltre, alcune prescrizioni per l'espletamento di tale servizio

⁶⁰ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture), p. 3 e Allegato 1 (Atto di rinnovo concessione del 14 luglio 2005).

⁶¹ Doc. 153 (Trasmissione Verbale dell'audizione della Direzione Parco Archeologico del Colosseo del 29/01/2024 – prot. 40023 del 16/04/2024).

attraverso eventuali altre reti di distribuzione selezionate dal concessionario ed approvate dal concedente, nonché la previsione dell'impegno del concessionario ad effettuare gratuitamente per le scuole la prenotazione obbligatoria.

a.2 I canali di vendita dei biglietti

54. I canali di vendita dei titoli di ingresso per il Parco Archeologico del Colosseo erano i seguenti:

- a) una piattaforma *business-to-business* (di seguito, "B2B"), denominata "SNAPP"⁶², riservata ad alcuni operatori del mercato (agenzie e *tour operator*) titolari di un contratto *business* ("accordo acquisto biglietti e servizi con deposito a scalare clienti coopculture", di seguito "Contratto Grandi Clienti");
- b) una piattaforma *business-to-consumers* (di seguito, "B2C" - www.ecm.coopculture.it), in cui un qualunque utente, professionale o non professionale, poteva eseguire la prenotazione e l'acquisto del biglietto *online*;
- c) la biglietteria fisica;
- d) un *call center* dedicato⁶³.

55. Tradizionalmente, la vendita dei biglietti è avvenuta secondo il principio *first come first served*.

56. Si noti che fino al 1° luglio 2023, l'esistenza di due piattaforme (B2B e B2C) non dava luogo ad una suddivisione dei biglietti disponibili per l'uno e per l'altro canale di vendita; in altri termini, l'acquisto sul B2C comportava la riduzione del *plafond* sull'altro canale e viceversa. Ciò, diversamente da quanto accade dall'organizzazione della vendita dei titoli di accesso da parte di altri rilevanti siti turistici in cui i due canali sono separati utilizzando il sistema API (*Application Programming Interface*). Dal 1° luglio 2023, la DPAC ha introdotto la regola per cui su un totale di biglietti emessi ogni giorno, il 30% doveva essere destinato alla piattaforma B2B, mentre il 70% alla piattaforma B2C⁶⁴. Successivamente, la proporzione è cambiata, risultando pari al 55% la quota destinata al canale B2C, al 25% la quota destinata al canale B2B e al 20% la quota destinata alla biglietteria fisica giornaliera (in quest'ultima rientrano anche i biglietti gratuiti)⁶⁵.

57. Con specifico riferimento al canale B2B, per il quale veniva utilizzata la piattaforma "SNAPP", risulta che alla data del 25 settembre 2023 accedevano a tale canale circa 126 imprese (cc.dd. Grandi Clienti)⁶⁶, che comprendono agenzie di viaggio, *tour operators* e gestori di

⁶² Tale piattaforma risale al 2013 (Cfr. Doc. 11_368 - email interna a CoopCulture del 05/07/2023 contenente offerta per "Rifacimento Framework sito vendita B2C con adeguamento a nuovi standard sicurezza").

⁶³ Precisamente, inizialmente, i biglietti venivano rilasciati solo su canali *online* ed attraverso il *call center* dedicato. Dal mese di dicembre 2021, i biglietti sono stati rilasciati su tutti i canali di vendita. Tuttavia, nel periodo dell'emergenza Covid la vendita dei biglietti avveniva solo attraverso i canali *online*, con esclusione delle biglietterie fisiche, che hanno riaperto il 15 maggio 2023. Con tale riapertura delle biglietterie *onsite* la DPAC stabiliva altresì che la quota giornaliera di biglietti venisse rilasciata presso gli sportelli fisici (Doc. 36 - Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture, p. 18).

⁶⁴ Doc. 11_413 (comunicazione del DPAC a CoopCulture del 25/05/2023) e Doc. 11_399 (comunicazione di CoopCulture al DPAC del 13/06/2023).

⁶⁵ Doc. 74 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023).

⁶⁶ Doc. 74_61 (corrispondenza interna di CoopCulture del 25/09/2023). Gli operatori titolari del citato Contratto sono stati definiti "Grandi Clienti" dal concessionario (v. Doc. 74_145 - corrispondenza interna di CoopCulture del 04/10/2021, nella quale veniva utilizzata tale definizione e dalla quale risulta anche la presenza di un indirizzo di posta elettronica grandiclienti@coopculture.it).

piattaforme *web*. A tal fine, tali operatori hanno sottoscritto con CoopCulture il citato Contratto Grandi Clienti⁶⁷ che offriva una modalità diversa di pagamento, in alternativa al preacquisto dei biglietti con carta di credito ad ogni singola transazione, consistente in un conto deposito infruttifero a scalare.

58. Il Contratto Grandi Clienti prevedeva espressamente che ogni operatore potesse sottoscrivere un solo accordo (art. 2) e, conseguentemente, ogni società poteva disporre di un solo *account* per l'accesso alla piattaforma B2B. È emerso, tuttavia, che per prassi (senza che ciò fosse codificato dall'Accordo), per ogni *account* Grande Cliente era consentito attivare fino ad un massimo di 6 *users* per gli accessi alla piattaforma (cosiddetti *log-in*)⁶⁸. Inoltre, è emerso che era possibile che più società collegate tra loro o appartenenti ad uno stesso gruppo societario avessero ciascuna un proprio *account* e che, quindi, la stessa entità disponesse di più *account* - e, di conseguenza, di più *login* - con cui effettuare acquisiti, anche contemporanei, sulla piattaforma.

59. Giova rilevare, altresì, che il Contratto Grandi Clienti prevedeva la possibilità di inserimento del biglietto di ingresso in una tipologia "tassativa" di pacchetti turistici, quali *tour* guidati e/o con "accompagnatore" di durata giornaliera e *city sightseeing* di durata giornaliera⁶⁹.

60. Con comunicazione datata 19 giugno 2023⁷⁰, indirizzata ai propri clienti e recante l'"appendice n. 1 all'accordo acquisto biglietti e servizi con deposito a scalare clienti coopculture", CoopCulture ha rappresentato "*la volontà del Parco archeologico del Colosseo di garantire al cliente finale la possibilità di acquistare in prevendita il solo biglietto, se non ha altre necessità*" e la conseguente necessità di integrare l'art. 3 del citato Accordo con le seguenti disposizioni, in vigore a partire dal 26 giugno 2023: "*La prevendita del biglietto di ingresso per il Parco Archeologico del Colosseo potrà essere effettuata esclusivamente entro le ore 23:59 del giorno precedente l'ingresso, senza che l'utente finale risulti in alcun modo vincolato ad acquistare altri servizi in associazione del biglietto di ingresso. Qualsiasi difformità rilevata, sarà causa di risoluzione immediata del presente Accordo in danno del Cliente*". Inoltre, in base a tale Appendice, i Grandi Clienti dovranno "*proporre il biglietto di ingresso Colosseo/Foro Romano/Palatino alla stessa tariffa del Concessionario*" e sarà "*preclusa la possibilità di rivendere il biglietto di ingresso Colosseo/Foro Romano/Palatino associato ad altro servizio*", mentre gli "*eventuali servizi ulteriori, potranno essere proposti esclusivamente come facoltativi, solo se aggiuntivi all'acquisto del solo biglietto di ingresso già effettuato dall'utente finale*".

61. Invero, secondo le norme di settore, agli operatori diversi dal concessionario era consentita la rivendita dei biglietti di ingresso a prezzi maggiorati solo se inseriti in pacchetti turistici. Infatti,

⁶⁷ Cfr. Doc. 74_126 (corrispondenza interna di CoopCulture del 30/10/2019), recante in allegato il modello di ACCORDO ACQUISTO BIGLIETTI E SERVIZI CON DEPOSITO A SCALARE CLIENTI COOPCULTURE, e i relativi allegati da "A" a "E".

⁶⁸ Doc. 74 (Processo verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023).

⁶⁹ All'art. 5 del Contratto Grandi Clienti era previsto, per quel che qui rileva, che "[è] autorizzato l'inserimento del biglietto d'ingresso in pacchetti turistici ai sensi del D.Lgs. 21/05/2018 n° 62. [...]". Nell'*addendum* a tale Accordo, finalizzato a fornire una migliore interpretazione di alcune clausole, è specificato che è autorizzato anche "*l'inserimento del biglietto di ingresso quale servizio turistico collegato, nell'ambito delle seguenti attività:*

- *Tour guidati e/o con "accompagnatore" di durata giornaliera;*
- *City sightseeing di durata giornaliera.*

L'elenco di cui sopra ha carattere tassativo. È pertanto vietato l'inserimento del biglietto di ingresso in ambiti diversi da quelli sopra indicati [...]".

⁷⁰ Doc. 74_126, Doc. 11_401 e Doc. 11_402.

sono agli atti documenti in cui le parti danno conto del fatto che tale comunicazione di CoopCulture dovesse intendersi non già come preclusione alla vendita dei pacchetti turistici comprensivi dei biglietti di accesso al Colosseo, bensì alla rivendita a prezzo maggiorato di questi ultimi abbinati a servizi minori (come ad esempio le mappe)⁷¹.

62. Secondo quanto dichiarato dalla DPAC, nell'autunno del 2023 è stato introdotto un numero massimo di biglietti ordinari acquistabili giornalmente da ciascun *account* sul canale B2B (500 biglietti), laddove prima non era invece previsto alcun limite⁷².

63. Con riferimento al canale B2C, è emerso che non esisteva un limite massimo al numero di biglietti ordinari acquistabili per *account email* e, fino all'autunno del 2023, non era nemmeno necessario autenticarsi per procedere con l'acquisto dei biglietti, elementi che hanno reso il canale B2C maggiormente permeabile rispetto ai fenomeni di acquisti massivi di biglietti anche con sistemi automatizzati.

64. Infatti, come dichiarato dalla stessa CoopCulture, l'identificazione degli accessi alla piattaforma di acquisto, funzionale al contrasto del fenomeno dell'acquisto massivo di biglietti con sistemi automatizzati, era più facile sulla piattaforma B2B, che comprende solo utenti registrati, mentre risultava meno agevole sulla piattaforma B2C, per la quale era possibile solo risalire all'indirizzo IP, inidoneo ad identificare univocamente l'intestatario.

65. Sul punto, è emerso che alla stessa CoopCulture risultasse che solo il 25-30% dei biglietti venduti sul canale B2C veniva acquistato da turisti e che, quindi, la quota restante veniva "accaparrata" da operatori turistici⁷³.

III.2.2 La gestione di CoopCulture

a.1 Le modalità di immissione in vendita dei biglietti

66. Con riferimento alle modalità di immissione in vendita dei biglietti, fino al 1° maggio 2024 (data di avvio della gestione del servizio di biglietteria da parte del nuovo gestore CNS) i biglietti venivano rilasciati da CoopCulture su base mensile (30 giorni prima della fascia oraria di visita), settimanale (una settimana prima della fascia oraria di visita) e giornaliera (12 ore prima della fascia oraria di visita)⁷⁴. All'inizio di giugno 2023 è stato revocato il rilascio *online* dei biglietti su base giornaliera, permanendo quindi solo il rilascio su base mensile e su base settimanale. Pertanto, l'unico canale di vendita del biglietto che consentiva l'ingresso il giorno stesso dell'acquisto, o il giorno successivo, era la biglietteria fisica⁷⁵.

⁷¹ Doc. 235bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks), p. 10 – Allegato 3; Doc. 228 (Memoria Conclusiva prot. 0081165 del 30/8/2024 - GetYourGuide), p. 2.

⁷² Doc. 153 (Verbale dell'audizione di DAPC del 29/01/2024), p. 2.

⁷³ Doc. 74_104 (corrispondenza interna di CoopCulture del 18/09/2023), ove il personale di CoopCulture commenta un File Excel che riporta i dati delle vendite dei biglietti suddivisi per operatore e per mese da maggio al 17 settembre 2023, riscontrando che attraverso il canale B2B venivano venduti più del 50% dei biglietti di ingresso giornalieri, fino ad arrivare a picchi di oltre il 72% e che nel canale B2C i consumatori riuscivano al più ad acquistare il 25-30%. Cfr. anche Doc. 74_4 (foglio excel contenente i dati degli acquisti sul canale B2C da maggio a settembre, nei quali vengono distinti i "Clienti Con 1 sola transazione", rappresentando che sono probabilmente turisti, per i quali le percentuali di acquisto vanno dal 18% al 29% e i "Clienti con transazioni multiple", rappresentando che quelli con più prenotazioni sono probabilmente piccoli operatori che non usano il canale B2B, per i quali le percentuali di acquisto vanno dal 71% all'82%.

⁷⁴ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture), p. 18.

⁷⁵ Sul sito di CoopCulture è stato al riguardo pubblicato un avviso, da cui emergeva che dal 15 maggio 2023 "Il rilascio in

67. Quanto al numero di ingressi giornalieri ammesso, la DPAC ha rappresentato che dal 15 dicembre 2023 il numero di visitatori in contemporanea all'interno del Colosseo è stato portato da 3000 a 3200, grazie all'apertura di nuove uscite di emergenza e di alcuni ulteriori interventi effettuati.

68. Nel rispetto del suddetto numero massimo di visitatori in contemporanea, indicato dalla DPAC, l'immissione in vendita dei titoli di accesso al Colosseo seguiva *“un calendario di rilascio automatico, graduale e progressivo, su base oraria rispetto all'orario di ogni singola fascia oraria”*⁷⁶ [enfasi aggiunta]; in altre parole, l'immissione avveniva sulla base di cc.dd. “griglie”, contenenti le diverse finestre temporali di ingresso al Colosseo (cc.dd. *slot* orari), fissate ogni 5/10/15 minuti.

69. Sebbene CoopCulture abbia dichiarato che tali griglie *“erano redatte in base ai criteri fissati dal DPAC, attraverso una rigida procedura interna seguita dall'ufficio vendite”*, dalla documentazione in atti e dalla stessa documentazione richiamata da CoopCulture, è invece emerso che la condivisione con la DPAC ha riguardato la calendarizzazione delle aperture (vale a dire i giorni di apertura e chiusura del Colosseo)⁷⁷, mentre non risultano evidenze della “condivisione” con la DPAC dell'allocazione dei biglietti all'interno degli *slot* orari di ingresso (le griglie).

70. In effetti, la stessa DPAC ha espressamente affermato che *“le griglie con il numero di biglietti da mettere in vendita per ogni ora/giorno/mese/settimana sono stabilite autonomamente da CoopCulture in base alla richiesta del mercato”*, avendo peraltro cura di precisare che, invece, il nuovo gestore del servizio di biglietteria del Colosseo *“non avrà potere decisionale sulle “griglie””* dovendo le stesse essere concordate con la DPAC⁷⁸.

71. In tal senso depone anche quanto affermato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'ambito di un'istruttoria riguardante la concessione dei servizi di biglietteria del Colosseo, laddove - in merito alla vendita delle c.d. visite didattiche - ha rilevato che tale attività era svolta da parte di CoopCulture godendo di condizioni privilegiate, *“ad esempio nell'assegnazione dei turni di accesso dei gruppi, i cui criteri non risultano regolamentati”*⁷⁹.

72. La sussistenza in capo a CoopCulture di prerogative decisionali riconosciutegli dal concedente è stata confermata ulteriormente dai tecnici dell'ufficio di CoopCulture preposto al caricamento dei biglietti nelle piattaforme *online*, i quali, nel corso degli accertamenti ispettivi, hanno dichiarato che: *“il numero di disponibilità di biglietti [...] viene indicato per il tramite di “griglie” (fogli Excel) che mensilmente vengono redatte da altra dipendente [...]. Tali griglie mutano*

vendita dei biglietti per ingressi e servizi del Parco Archeologico del Colosseo è automatico, graduale e progressivo ... secondo le seguenti modalità: - il rilascio mensile si attiva 720 ore (24h x 30g) prima di ogni singola fascia oraria; - il rilascio settimanale si attiva 168 ore (24h x 7g) prima di ogni singola fascia oraria” (v. <https://www.coopculture.it/it/articoli/avvisi-e-news-parco-archeologico-del-colosseo>). L'effettiva riapertura della biglietteria fisica dopo la pausa pandemica è avvenuta nel mese di maggio 2023, a seguito del definitivo via libera da parte della Direzione del Parco, in data 12 maggio 2023 (cfr. Doc. 36 - Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture).

⁷⁶ Doc. 11-377 (Email del 14/03/2023 di CoopCulture in risposta ad un consumatore che chiede informazioni su come acquistare un biglietto, rappresentando che al momento in cui dovrebbero essere rilasciati i titoli sul sito risulta già il *sold out*); Doc.11-395 (Email di un Grande Cliente a CoopCulture nella quale viene denunciata l'impossibilità di acquistare biglietti).

⁷⁷ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024), Allegato 11.

⁷⁸ Doc. 153 (Verbale di audizione della DPAC del 29/01/2024), p. 6.

⁷⁹ Delibera ANAC n. 629/2021, p. 9, in <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-629-del-8-settembre-2021>.

di volta in volta in base a diversi fattori [...]. Una volta caricati a sistema con la configurazione manuale, i biglietti possono assumere vari stati, tra cui lo stato di "bozza", "in vendita", e "sospeso". **Lo status "sospeso" è correlato ai casi di sospensione manuale, la quale può essere applicata anche dopo aver messo in vendita i biglietti, non solo dal personale dell'ufficio tecnico ma anche da alcuni addetti del personale vendite. Inoltre, anche dopo aver configurato i biglietti nel sistema, il numero di biglietti (capienza) può essere modificato dall'operatore dell'ufficio tecnico.** [...] gli addetti dell'ufficio tecnico specificano che non è loro noto con che frequenza avvengono le sospensioni, atteso che **non esiste un sistema di reportistica che automaticamente le registra.** [...] Non esiste un sistema automatico di caricamento delle disponibilità di biglietti dal foglio excel sulla piattaforma. [...] **Gli addetti all'ufficio tecnico possono inoltre modificare il numero dei biglietti disponibili fino alla loro prenotazione – anche dopo il caricamento per la vendita**⁸⁰ [enfasi aggiunta].

73. Le evidenze in atti dimostrano, quindi, che, in qualsiasi momento, CoopCulture potesse modificare la disponibilità dei biglietti messi in vendita, mettendoli in stato "sospeso", senza che tale attività venisse registrata, nonché che potesse immettere nuovi biglietti sulla piattaforma, ovvero, gestire i biglietti rimasti invenduti o biglietti gratuiti non assegnati, il tutto al di fuori di qualsiasi vincolo procedurale⁸¹.

74. Ciò è confermato anche dagli operatori del settore che, al riguardo, hanno rappresentato di non conoscere il quantitativo di biglietti che il concessionario mette a disposizione per ciascuno slot orario, che il momento di immissione dei biglietti non avveniva secondo regole prestabilite e che poteva subire mutamenti repentini rispetto alla prassi seguita fino a quel momento, senza che ad essi venisse fornito alcun preavviso⁸².

75. Infine, sempre con riferimento alle modalità di vendita dei biglietti, giova rilevare che da giugno del 2022 è stato previsto l'obbligo dei biglietti nominativi per l'accesso ai Sotterranei del Colosseo, prevedendolo anche per i biglietti gratuiti di accesso a tale area. Solo dal 18 ottobre 2023 è stato introdotto l'obbligo del biglietto nominativo anche per tutti gli altri accessi. Tuttavia, dai documenti agli atti risulta che - per il canale B2B - l'introduzione di tale obbligo è stata rinviata al 1° novembre 2023 (per gli accessi a partire dal 1° dicembre 2023) e che su entrambi i canali di distribuzione vi erano ancora biglietti non nominativi, ad es. quelli gratuiti delle domeniche e quelli per i bambini.

a.2 L'indisponibilità dei biglietti

76. Notizie di stampa, anche internazionale, e le indagini giornalistiche di una nota trasmissione televisiva⁸³ hanno denunciato nel 2023 l'esistenza di importanti criticità in relazione alla disponibilità dei biglietti per l'accesso al Parco Archeologico del Colosseo sia sul canale B2B che sul canale B2C. In particolare, nella citata inchiesta giornalistica sono stati filmati tentativi di

⁸⁰ Doc. 74 (Verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023) e Doc. 74_16 (corrispondenza interna di CoopCulture di ottobre 2022), ove sono allegate "griglie Colosseo Dicembre 2022".

⁸¹ V. anche Doc. 153 (Verbale dell'audizione della DAPC del 29/01/2024).

⁸² Doc. 76 (Processo Verbale di Accertamento Ispettivo dell'Autorità presso Guest First), p. 4; Doc. 141 (Verbale dell'audizione di CW del 18/03/2024), p.12; Doc. 143 (Verbale dell'audizione di Italy With Family del 12/03/2024), p. 2.

⁸³ https://www.iene.mediaset.it/video/perche-al-colosseo-comandano-i-bagarini_1282922.shtml (puntata del 3 ottobre 2023); https://www.iene.mediaset.it/video/colosseo-una-fregatura-colossale_1286529.shtml (puntata del 10 ottobre 2023).

acquisto dei biglietti “ordinari”, da cui emerge come nell’arco di pochi secondi i biglietti scomparivano.

77. Come si vedrà, la documentazione in atti conferma inequivocabilmente l’esistenza di tali criticità, consentendo di far risalire il fenomeno in esame a partire almeno dal 2019.

78. L’indisponibilità di titoli di ingresso per il Colosseo è stata rilevata anche dalle verifiche svolte dagli Uffici Istruttori sulla piattaforma pubblica dedicata all’acquisto dei biglietti (www.ecm.coopculture.it) sia in fase pre-istruttoria che nel corso del procedimento⁸⁴:

a) alla data del 17 aprile 2023 non era possibile acquistare alcun titolo di accesso, in quanto i biglietti immessi per la vendita (fino al 17 maggio 2023) risultavano tutti esauriti sia per l’ingresso ordinario che per la visita ai Sotterranei⁸⁵;

b) la stessa assoluta indisponibilità per entrambe le tipologie di titoli di accesso è stata verificata per il periodo che va dal 4 luglio fino al 31 luglio 2023⁸⁶;

c) la medesima situazione è emersa per il periodo che va dal 2 ottobre al 31 ottobre 2023⁸⁷.

79. Nel contempo, è emerso che per le date per cui la piattaforma di CoopCulture non disponeva di biglietti di ingresso per il Parco Archeologico del Colosseo, vari titoli di ingresso erano disponibili sui siti dei principali rivenditori, tra cui GetYourGuide, Viator, Tiqets e Musement, dove era possibile acquistare i biglietti d’ingresso a prezzi molto più elevati. Ad esempio, a fronte di un prezzo ufficiale del biglietto d’ingresso pari a 18 euro (16 euro ingresso +2 euro diritto di pre-vendita): *i*) sul sito di Tiqets, il biglietto era disponibile e veniva venduto a partire da 35 euro (con accesso il 28 aprile 2023, con ingresso prioritario, ovvero evitando la fila); *ii*) sul sito di Musement a 68 euro (con accesso il 28 aprile 2023, con visita guidata in inglese); *iii*) sul sito di GetYourGuide (dal 7 luglio 2023, al prezzo di 36,90 euro, per visita con video multimediale).

80. Come emerso dalle rilevazioni effettuate, i titoli acquistabili sui siti dei rivenditori secondari non concernevano il solo ingresso al sito, bensì prevedevano l’abbinamento inevitabile a servizi aggiuntivi, quali ad esempio l’audioguida (in varie lingue oltre all’italiano), il servizio di guida turistica, il *pick-up* presso l’albergo, il giro turistico della città, la possibilità di “saltare” la fila, ecc.

81. Nel corso dei tentativi di acquisto effettuati dai funzionari dell’Autorità durante l’attività ispettiva svolta presso la società Guest First è altresì emersa che l’indisponibilità dei biglietti interessava anche la piattaforma B2B, sulla quale i titoli di accesso sono risultati essere soggetti ad esaurimento repentino, portando i funzionari a verbalizzare che *“una volta aperta, la possibilità di acquisto si esaurisce in pochi secondi”*⁸⁸.

82. Il fenomeno dell’indisponibilità di biglietti è stato oggetto, inoltre, delle segnalazioni pervenute all’Autorità (*“è diventato impossibile prenotare percorsi di visita”*⁸⁹; *“non riesco più ad*

⁸⁴ Doc. 1 e Doc. 53 (verbali di acquisizione agli atti di alcune pagine tratte da siti internet, tra cui www.ecm.coopculture.it), dai quali risulta l’indisponibilità dei biglietti in questione nelle verifiche svolte in data 17 aprile 2023, 3 luglio 2023 e 2 ottobre 2023.

⁸⁵ Doc. 1 (Verbale di Acquisizione agli atti del 04/07/2023 - Documentazione dai siti internet: a) ecm.coopculture.it; b) getyourguide.it; e) tiqets.com/it; d) viator.com/it; e) musement.com/it).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Doc. 53 (Verbale di Acquisizione agli atti di documentazione del 02/10/2023 - Pagina del sito internet <https://ecm.coopculture.it>).

⁸⁸ Doc. 76 (Processo Verbale di Accertamento Ispettivo dell’Autorità presso Guest First) e documenti ispettivi 76-5 e 76-4.

⁸⁹ Doc. 42 (segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma whistleblowing del 13/09/2023, prot. n. 73489).

*acquistare biglietti*⁹⁰; “*I was never able to secure tickets by the official coop culture website on my own*”⁹¹, tra le quali anche quella dell’Associazione di consumatori U.Di.Con., che ha documentato il suo vano tentativo di acquisto di biglietti effettuato in data 13 settembre 2023, risultando il *sold out* dei titoli fino al successivo mese di ottobre⁹²; tale fenomeno risulta altresì da copiosa documentazione acquisita in sede ispettiva⁹³, tra cui lamentele rivolte da consumatori e operatori turistici direttamente a CoopCulture, da cui emerge che l’indisponibilità dei biglietti si realizzava molto repentinamente rispetto al momento dell’immissione in vendita dei biglietti: “*la maggior parte dei biglietti per il Colosseo (per non dire tutti) spariscono entro pochi attimi dopo essere stati messi in vendita in rete -- con 30 giorni di anticipo!*”⁹⁴; “*le disponibilità, una volta aperte, in genere spariscono in una frazione del secondo (letteralmente) e non si riesce a fare in tempo neanche a mettere in carrello 1 solo biglietto*”⁹⁵; “*Nella migliore delle ipotesi, ad essere molto veloci ed*

⁹⁰ Doc. 59 (istanza di intervento del 11/10/2023 prot. n. 80820).

⁹¹ Doc. 12 (istanza di intervento del 19/07/2023 prot. n. 61560). Cfr. anche Doc. 42 (segnalazione anonima trasmessa tramite la piattaforma *whistleblowing* del 13/09/2023, prot. n. 73489) in cui un segnalante lamenta che dal 2022 al 2023 “*è diventato impossibile prenotare percorsi visita*”; Doc. 35 (istanza di intervento del 30/08/2023) e Doc. 60 (verbale di audizione di Immersive S.r.l. del 12/10/2023) nei quali un *tour operator* riferisce la sparizione dei biglietti in pochi secondi dall’apertura dello *slot* orario.

⁹² Doc. 43 (istanza di partecipazione al procedimento di U.di.Con. del 15/09/2023 prot. n. 74469).

⁹³ *Ex multis* Doc. 74_51 (Email di personale di CoopCulture del 27/03/2022) ove si afferma che, dalle verifiche svolte a seguito della lamentala di un cliente, è emerso che i biglietti Sotterranei non appena messi in vendita vengono bloccati dal B2B e non arrivano mai a essere visibili sul B2C; Doc. 75_9-13 (corrispondenza di Walks con CoopCulture risalente al periodo giugno-luglio 2022, relativa alle contestazioni sulle modalità di acquisto dei biglietti sollevate da CoopCulture), che attesta l’indisponibilità di biglietti ad aprile 2022, in quanto Walks rappresenta “*difficoltà nell’acquisto degli ingressi ai sotterranei del Colosseo (la visita più richiesta dai nostri clienti da oltre dieci anni), che risultavano (e risultano ancora oggi) “sold out” nel giro di pochi secondi dal rilascio*” [enfasi aggiunta]; Doc. 74_11 (e-mail di personale di CoopCulture del 03/07/2022), ove - in relazione ad un *report* relativo agli acquisti del biglietto “Colosseo Full Experience Ingresso” gratuiti dall’8 al 12 luglio - si conferma che tutte le predette date risultavano *sold out*; Doc. 74_137 (email del 01/08/2022 di un operatore “Grande Cliente” a CoopCulture), ove si rappresenta l’impossibilità di acquistare biglietti per i tour Sotterranei e Arena del Colosseo; Doc. 74_135 (email del 26/09/2022 di un operatore “Grande Cliente” a CoopCulture), ove si rappresenta la presenza di problematiche sulla possibilità di prenotare ingressi al Parco Archeologico del Colosseo che rendono impossibile l’acquisto di ingressi in determinate ore del mattina; Doc. 74_5 e Doc. 74_7 (Conversazione WhatsApp del personale di CoopCulture del 16/08/2022, ore 12:55), ove si riconosce che: “*praticamente è impossibile acquistare*” [enfasi aggiunta]; Doc. 74_17, Doc. 74_62, Doc. 74_106-109 (Corrispondenza interna di CoopCulture risalente al periodo marzo-maggio 2023), ove viene illustrato che la pratica di accaparramento massivo dei biglietti cosiddetta “freeze” (sul punto, v. infra) rende indisponibili centinaia di biglietti in quanto essi vengono “congelati” dalle tecniche di accaparramento degli acquirenti; Doc. 74_136 (Email di un operatore a CoopCulture del 04/04/2023), ove si rappresenta che: “*... Ieri la collega ha provato per il 3 maggio e questa mattina per il 4 maggio, ma non danno disponibilità se non per le scuole. Le scuole hanno slot liberi di 100 persone ad orario di entrata. Non è ragionevole pensare che siano già tutti venduti, anche perché li avete appena messi in vendita e se mi dite che contemporaneamente all’interno del Colosseo ci possono stare fino a 3.000 persone, mi viene da pensare che il problema è un altro ...*” [enfasi aggiunta]; Doc. 11_379 (email del 16/04/2023 di un privato a CoopCulture); Doc. 75_66 (conversazione Slack interna a Walks), che attesta l’indisponibilità di biglietti nel periodo aprile-maggio 2023, trattandosi di *screenshot* del 21/04/23 che mostrano come al 20/05/23, quindi circa un mese dopo, le disponibilità fossero pressoché esaurite; Doc. 11_375 (email del 07/05/2023 di un privato a CoopCulture), ove si lamenta l’indisponibilità di biglietti; Doc. 11_372 (Email del 15/05/2023 di un privato al Parco Archeologico del Colosseo), che lamenta: “*... Non si trova mai posto in qualsiasi data anche provando a collegarsi in notturna*” [enfasi aggiunta] e che “*... I biglietti si trovano solo con tour con prezzi da 70/80 euro a persona minimo quindi vuol dire che sta gente ha già la certezza di avere i biglietti anche per visite fra 2 mesi*”; Doc.74_93 (corrispondenza interna di CoopCulture di luglio 2023), ove è segnalata l’indisponibilità dei biglietti da un *tour operator*, secondo cui i rilasci settimanali sarebbero stati ridotti del 45%; Doc. 74_6 (conversazione WhatsApp del personale di CoopCulture del 13/09/2023), ove si afferma che è stata riscontrata l’indisponibilità di biglietti sul canale B2C anche per le fasce pomeridiane; Doc.74_53-55 (corrispondenza tra CoopCulture e DPAC del 15/09/2023 e del 09/10/2023), ove CoopCulture rappresenta l’esaurimento dei biglietti in tempi estremamente ridotti.

⁹⁴ Doc. 11_385 (email del 20/03/2023 di una guida turistica a CoopCulture).

⁹⁵ Doc. 11_393 (email del 25/09/2022 di una società “Grande Cliente” a CoopCulture).

*ottimisti, queste operazioni [quelle strumentali all'acquisto dei biglietti sulla piattaforma B2C] richiedono almeno 2 secondi (se il captcha lo si passa subito). Allora mi chiedo, com'è possibile che i biglietti spariscano praticamente tutti in meno di mezzo secondo?*⁹⁶; *“... stiamo osservando come molto spesso su un'uscita di 20 ticket abbiamo possibilità di vedere solo 5 disponibili esattamente nella frazione di 1 secondo nell'uscita”*⁹⁷.

83. Significativamente, è la stessa documentazione interna di CoopCulture ad attestare che gli utilizzatori di bot *“in meno di un secondo riescono a prendere l'intera disponibilità”*⁹⁸.

84. Anche gli operatori coinvolti nel presente procedimento hanno più volte confermato, sia in passato, che nel corso dell'istruttoria, il fenomeno della costante indisponibilità dei biglietti.

85. Nel 2022, la società Walks, in una comunicazione di risposta alla contestazione formulata da CoopCulture nei suoi confronti relativamente all'utilizzo di robot riferisce della *“(...) difficoltà nell'acquisto degli ingressi ai sotterranei del Colosseo (la visita più richiesta dai nostri clienti da oltre dieci anni), che risultavano (e risultano ancora oggi) “sold out” nel giro di pochi secondi dal rilascio (si veda nel video registrato 08.04 del nostro agente, qui collegato)”*⁹⁹. La medesima società nella memoria depositata nell'ambito del presente procedimento ha rappresentato che il ricorso ai bot si sarebbe reso necessario in quanto i biglietti *“sono diventati pressoché irreperibili a partire dal 2019”*¹⁰⁰. Allo stesso modo, City Wonders, nel corso dell'audizione con gli Uffici Istruttori, ha riferito che la società ha *“negli ultimi anni, riscontrato difficoltà nel trovare biglietti acquistabili presso il sito internet di CoopCulture”* e, commentando l'introduzione del biglietto nominativo, ha rappresentato che si tratta di un'iniziativa importante *“per contrastare i problemi riscontrati negli anni nell'accaparramento dei biglietti del Colosseo con modalità non consone”*, riferendo altresì della *“continua indisponibilità degli stessi”*¹⁰¹. Anche la società Italy With Family ha esposto varie casistiche di esaurimento repentino dei biglietti¹⁰², e la società GetYourGuide ha dichiarato che spesso i biglietti si esaurivano prima che essa fosse in grado di acquistarne il quantitativo desiderato per soddisfare la domanda attuale o attesa sulla piattaforma¹⁰³. Dello stesso tenore le affermazioni della società Tiqets, laddove ha riferito che la disponibilità ed il prezzo dei biglietti d'ingresso al Colosseo ha ingenerato grande preoccupazione in numerosi stakeholder¹⁰⁴.

86. Le risultanze istruttorie hanno posto in evidenza, quindi, l'esistenza di una grave criticità nella disponibilità e conseguente possibilità di acquisto dei biglietti di accesso al Parco Archeologico del Colosseo in vendita tramite i canali ufficiali di CoopCulture, per un periodo di tempo

⁹⁶ Doc. 11_374 (Segnalazione a CoopCulture del 17/03/2023).

⁹⁷ Doc. 74_93.

⁹⁸ Cfr. Doc. 74_130 (email di personale di CoopCulture del 08/04/2022), relativa ad un'attività di tracciamento di attività anomale da parte di alcuni operatori.

⁹⁹ Doc. 75_9 (corrispondenza di Walks con CoopCulture del 13/04/2022, relativa alle contestazioni sulle modalità di acquisto dei biglietti sollevate da CoopCulture).

¹⁰⁰ Doc. 103 (Memoria di Walks del 05/12/2023).

¹⁰¹ Doc. 141 (Verbale dell'audizione di City Wonders del 18/03/2024).

¹⁰² Doc. 143 (Trasmissione del verbale di audizione di Italy With Family del 12/03/2024 – prot. 36305 del 04/04/2024).

¹⁰³ Doc. 63 (Memoria di GetYourGuide del 20/10/2023).

¹⁰⁴ Doc. 26 (Arrivo informazioni del 08/08/2023 da parte di Tiqets).

particolarmente prolungato, che va almeno dal luglio 2019¹⁰⁵ e fino ad almeno a novembre 2023¹⁰⁶. Giova sottolineare che, come sopra rilevato, tale indisponibilità riguardava non solo i titoli di ingresso per i Sotterranei, sito non visitabile con il biglietto ordinario, ma anche i biglietti ordinari¹⁰⁷. La situazione è risultata essere ancor più critica per i biglietti che danno titolo ad accedere ai Sotterranei, essendo caratterizzati già per propria natura da una ridotta disponibilità, al punto che lo stesso personale di CoopCulture si esprime nei seguenti termini: “*dubito che un turista, non conoscendo orari e modalità di rilascio, sia mai riuscito ad acquistare direttamente un biglietto per sotterranei*” (Doc. 74-68).

87. Importa sottolineare che il fenomeno è documentato agli atti del procedimento anche attraverso filmati, in particolare risultano videoregistrazioni allegate alla segnalazione di un *tour operator* relative alla pagina *web* di prenotazione dei biglietti di ingresso al Colosseo dalle quali emerge che, una volta apparso il bottone con la disponibilità dei biglietti, all’aggiornamento successivo, cioè dopo pochi decimi di secondo, i biglietti sono esauriti o totalmente o in misura pari a circa il 90%¹⁰⁸.

88. Anche un altro *tour operator* ha segnalato che “*Ancora, a volte, e tipicamente negli slot con visita guidata vostra, i posti che diventano disponibili vengono sottratti in blocchi da 6 e ne rimane solo uno disponibile per noi, e questo sempre in una frazione del secondo (nel senso che se si clicca continuamente sull’orario dello slot specifico, si vedranno i posti diminuire da 25 immediatamente a 19 per poi passare a 13 e quindi a 7 e infine a 1 senza passaggi intermedi, e questo avviene sempre in una frazione del secondo*” (Doc. 11-393).

a.3 Gli acquisti massivi di biglietti attraverso strumenti automatizzati

89. L’articolo 25 del Contratto Grandi Clienti prevede che “*Coopculture provvederà a impedire e a bloccare, mediante procedure automatizzate, qualsiasi accesso automatico fosse tentato sulla propria piattaforma (utilizzo di robot), aggirando il canale messo a disposizione con la sottoscrizione del contratto [...] Il mancato rispetto dei termini di utilizzo di cui all’allegato D comporterà il blocco delle attività prenotazione on line e faciliterà Coopculture alla risoluzione del contratto per grave inadempimento con riserva di danni*” [enfasi aggiunta]. L’Allegato “D” dell’Accordo¹⁰⁹, recante “*Termini e condizioni di utilizzo degli strumenti informatici messi a disposizione del Cliente*”, prevede che, per l’utilizzo dei servizi di acquisto e prenotazione, il cliente si impegna ad osservare rigorosamente alcune prescrizioni, tra le quali è compresa la seguente: “***non***

¹⁰⁵ Doc. 103 (Memoria di Walks del 05/12/2023), p.4; Doc.11-395 (Email del 12/06/2019 di un Grande Cliente a CoopCulture nella quale viene denunciata l’impossibilità di acquistare biglietti), nonché successive altre evidenze, tra cui Doc. 11_392 (email del 01/12/2021 di una società “Grande Cliente” a CoopCulture), ove si rappresenta che: “*Sono 4 giorni che non riusciamo a prendere biglietti per i Sotterranei del Colosseo, perché spariscono in millesimi di secondi*” [enfasi aggiunta].

¹⁰⁶ Doc. 76_1, Doc. 76_4, Doc. 76_5 (*screenshot* del portale di acquisto B2B dei biglietti alla data del 24/10/2023), in cui risulta che al 24 ottobre 2023 non vi erano biglietti disponibili per il 23 novembre 2023. V. altresì Doc. 53 (verbale di acquisizione del 2 ottobre 2023 di pagine del sito internet <https://ecm.coopculture.it>) da cui risulta che dal portale B2C per l’intero mese di ottobre 2023 non sussisteva alcuna disponibilità.

¹⁰⁷ Doc. 11_385 cit.; Doc. 74-136 cit.; Doc. 11_375 cit.; Doc. 11_372 cit.; Doc.74_93.

¹⁰⁸ Doc. 11_374 (Segnalazione a CoopCulture del 17/03/2023).

¹⁰⁹ Cfr. Doc. 74_126 (corrispondenza interna di CoopCulture del 30/10/2019), recante in allegato il modello di ACCORDO ACQUISTO BIGLIETTI E SERVIZI CON DEPOSITO A SCALARE CLIENTI COOPCULTURE, e i relativi allegati da “A” a “E”.

usare bot o altro metodi automatizzati per verificare prezzi, disponibilità di prodotti, aggiungere o caricare contatti, trasmettere o ri-orientare i messaggi o altre attività consentite dal software fatta eccezione per gli strumenti approvati e regolati da Coopculture”; **“non eseguire lo scraping, accedere, monitorare, indicizzare, eseguire il framing, il mirroring, collegare o copiare qualsiasi contenuto o informazione dei Servizi accedendo ai Servizi in modo automatizzato, utilizzando robot, spider, scraper, web crawler o qualsiasi altro metodo di accesso diversi da quello manuale** [...] Non è consentito acquistare più eventi in un’unica transazione (codici multipli) pena la sospensione del contratto con invito al Cliente, in caso di errore, di segnalare il codice di prenotazione multiplo per consentire l’annullamento dell’intera transazione” [enfasi aggiunta].

90. Ciononostante, la documentazione in atti dimostra l’utilizzo, da parte di vari operatori turistici, di strumenti automatizzati per l’accaparramento massivo dei titoli di ingresso al Colosseo (sul punto, per le parti del presente procedimento, v. *infra*), che hanno costituito la principale causa del repentino esaurimento dei biglietti messi a disposizione da CoopCulture, anche in frazioni di secondo, e della conseguente indisponibilità degli stessi per consumatori e piccoli operatori turistici.

91. Tali strumenti consistono in *software* o algoritmi progettati per eseguire in modo automatico tutte o parte delle azioni necessarie per acquistare biglietti su piattaforme di vendita *online*, senza bisogno di intervento umano e in modo significativamente più veloce di quanto realizzabile da un essere umano. Ciò, a partire dall’attività di accesso automatizzato alla piattaforma di acquisto, in modo da poter entrare o essere presente nel sito *web* di vendita dei biglietti al momento esatto in cui la vendita si apre; dalla selezione automatica del prodotto (ossia la tipologia di biglietto da acquistare) e inserimento in modo molto veloce delle informazioni richieste dalla piattaforma per finalizzare l’acquisto; fino alla transazione automatizzata dell’acquisto attraverso la memorizzazione delle informazioni di pagamento.

92. Secondo quanto riferito dalla DPAC, “*su circa 25.000 ingressi al giorno, contingentati al Colosseo (circa 3.000 visitatori in contemporanea), risulta che alcuni tour operator riuscivano ad accaparrarsi molti titoli di ingresso, fino a 2.000 al giorno*”¹¹⁰.

93. La documentazione in atti attesta l’esistenza di numerose segnalazioni ricevute da CoopCulture da parte di privati, piccoli operatori turistici e Grandi Clienti in relazione alle anomalie rilevate rispetto alla indisponibilità dei biglietti caricati sui canali B2C e B2B, volte a evidenziare a CoopCulture l’esistenza del fenomeno degli acquisti massivi tramite strumenti automatizzati.

94. Sul punto, a titolo meramente esemplificativo, giova richiamare la segnalazione pervenuta a CoopCulture da parte di un piccolo operatore turistico in relazione alle criticità presenti sul canale B2C, nella quale il segnalante descrive le seguenti operazioni necessarie per prenotare i biglietti: (i) all’orario previsto di apertura si aggiorna la pagina *web* fino a quando non appare il bottone verde con i biglietti disponibili; (ii) si clicca su tale bottone; (iii) si seleziona il numero di biglietti desiderato; (iv) si clicca sul bottone “*Add to cart*”; (v) appare la finestra del *Captcha* per la verifica dei BOT automatici; (vi) a questo punto, i biglietti vengono aggiunti al carrello. Al riguardo, il segnalante evidenzia che “*Nella migliore delle ipotesi, ad essere molto veloci ed ottimisti, queste operazioni richiedono almeno 2 secondi (se il captcha lo si passa subito). Allora mi chiedo, com’è possibile che i biglietti spariscano praticamente tutti in meno di mezzo secondo?*”. A supporto di tale denuncia, il segnalante allega una serie di videoregistrazioni della pagina *web* di prenotazione

¹¹⁰ Doc. 153 (Verbale dell’audizione della Direzione del Parco Archeologico del Colosseo del 29 gennaio 2024), p. 3.

dei biglietti di ingresso al Colosseo dalle quali emerge che, una volta apparso il bottone con la disponibilità dei biglietti, all'aggiornamento successivo, cioè dopo pochi decimi di secondo, i biglietti sono totalmente esauriti o almeno in misura pari a circa il 90%. Pertanto, il segnalante evidenzia che *“Nessun essere umano può eseguire tutte le operazioni necessarie in un tempo così breve...”*¹¹¹ [enfasi aggiunta].

95. Con specifico riferimento all'utilizzo di *bot* nel canale B2B rileva, tra le altre, una segnalazione nella quale è rappresentato che: *“... stiamo osservando come molto spesso su un'uscita di 20 ticket abbiamo possibilità di vedere solo 5 disponibili esattamente nella frazione di 1 secondo nell'uscita. Questo significa che sospettiamo la grave presenza di bot interni che nonostante tutto riescono ed essere lanciati da altre realtà ... In questo momento tutti i tour operator stanno operando cancellazioni di massa, sia perché sul B2B non è possibile acquistare sia perché sul B2C si ha la certezza dei bot che ora riscontriamo chiara anche nel B2B”* [enfasi aggiunta]¹¹².

96. Peraltro, nella documentazione interna di CoopCulture acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi, sono rinvenibili diversi *report* relativi alle analisi degli acquisti di biglietti ricondotti all'utilizzo di sistemi automatizzati, dai quali emerge che le stesse verifiche effettuate da CoopCulture davano conto della pervasività del fenomeno analizzato: *“I report documentano attività anomale effettuate da alcuni Operatori B2B attraverso il software di prenotazione a loro riservato. (...) Si riscontra un traffico dati verso i server di CoopCulture non compatibile con un'attività di un operatore umano. Tale attività è di circa 20 volte superiore a quella effettuata da un operatore che utilizzi ininterrottamente il sistema. Le attività che vengono automatizzate sono principalmente quelle di aggiunta al carrello in prossimità delle aperture orarie delle vendite e attività di verifica disponibilità”* [enfasi aggiunta]¹¹³.

97. Numerosi sono anche i documenti agli atti che dimostrano la consapevolezza all'interno di CoopCulture dell'utilizzo, da parte degli operatori del settore, di una particolare tecnica di accaparramento tramite strumenti automatizzati definita *“freezing”*, per effetto della quale gli acquirenti bloccano i biglietti nel carrello virtuale oltre il tempo previsto dalla procedura ordinaria e

¹¹¹ Doc. 11_374 (Segnalazione a CoopCulture del 17/03/2023). Per altre segnalazioni sull'utilizzo di *bot*, cfr. Doc. 11_385, Doc. 11_392.

¹¹² Doc. 74_93. In tal senso anche Doc. 74_137, in cui un *tour operator* lamenta che con l'introduzione del biglietto nominativo per i Sotterranei è diventato *“impossibile acquistare anche una quindicina di posti negli slot settimanali con guida nostra. Pure le vostre visite didattiche non sono risparmiate (...) tali agenzie usano chiaramente dei BOT”*. Cfr. anche, Doc. 74_135 (Corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2022 con un operatore *“Grande Cliente”*), nella quale si denuncia la grave difficoltà ad acquistare biglietti per il Colosseo a causa della presenza di *bot*.

¹¹³ Doc. 74_47 (Corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2022), alla quale sono allegati report contenenti *“log estratti dal sistema durante diversi periodi nei mesi da luglio a settembre 2022”*. Si veda in particolare l'allegato file zip denominato *“Report luglio – settembre 2022.zip”*. Cfr. Doc. 74_102 (Corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un report dei ban rilevati dal 23 al 30 giugno 2023 suddivisi per utente. Cfr. Doc. 74_45 (Corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2023), alla quale è allegato un *“Report BAN”*, in cui sono riportate divise per mese (agosto e settembre) *“le richieste lecite verso i nostri server di vendita visualizzabili in blu nel quadrante “Total HTTP Requests” e quelle bloccate dal sistema anti-bot perché considerati automatismi atti all'accaparramento massivo. Nell'ultimo riquadro, “Total IP Banned”, sono aggregati gli indirizzi IP utilizzati dagli attaccanti e sottoposti a blocco permanente o semi-permanente del sito. Ho evitato di aggregare quelli che sono stati i tentativi maliziosi di penetrazione perché non pertinenti al fenomeno automatismi. Se lo volete citare è un numero piuttosto considerevole che si attesta sui 48 milioni rispetto alle richieste lecite. In fine, nei riquadri sottostanti, viene riportata una classica heat-map delle nazioni o sorgenti da cui partono attacchi perpetrati da automatismi”*.

per intere giornate o addirittura settimane¹¹⁴. In particolare, la tecnica prevede che gli operatori “entrano dal B2B perché è più facile accaparrare i biglietti, ma concretizzano l'acquisto sul B2C per superare i limiti imposti dal PArCo senza lasciare traccia”¹¹⁵; [omissis]. I biglietti dopo essere stati liberati ritornavano visibili sugli altri canali e potevano essere acquistati (v. Doc. 74-62, corrispondenza interna di CoopCulture, ove si legge: “Quando li sblocciamo li vedono subito perché diventano immediatamente disponibili Da B2B o da B2C basta selezionare “solo disponibili” e si vede immediatamente ...”); per gli acquisti da web (ossia sul canale B2C), i quali potevano essere effettuati con un qualunque account, il fenomeno era rilevabile in caso di utilizzo della stessa carta di credito”¹¹⁶.

98. In base a quanto affermato dalla stessa CoopCulture, il blocco dei biglietti nel carrello degli acquisti, anche laddove fosse stato previsto un tempo massimo per la conservazione nel carrello dei biglietti prenotati, risultava possibile effettuando il passaggio dei biglietti da un carrello ad un altro da parte di soggetti complici, con IP e dispositivi diversi, attraverso l'utilizzo di cellulari con VPN su *rotating IP* oppure ricorrendo a Google phone¹¹⁷. Tale tecnica risulta essere stata di notevole impatto sulla disponibilità dei biglietti¹¹⁸.

99. L'Ente Parco, sentito in audizione, ha riferito di aver ritenuto che - proprio a fronte della emersione in tutta la sua criticità della questione dell'accaparramento dei biglietti di accesso al Colosseo - fosse necessario introdurre il biglietto nominativo e limitare il numero di biglietti acquistabile giornalmente da ogni singolo *tour operator*¹¹⁹.

III.2.3 Le condotte di CoopCulture

a.1 Le iniziative di contrasto alle modalità di acquisto di biglietti non consentite

100. Dalla documentazione in atti risulta che inizialmente CoopCulture ha gestito il fenomeno dell'utilizzo di sistemi automatizzati di acquisto dei biglietti per il Colosseo mediante un'analisi “manuale” dei registri prodotti dai sistemi e l'adozione di sistemi *Captcha*¹²⁰. Solo nel periodo aprile/luglio 2022 CoopCulture ha introdotto sistemi di sicurezza IT sulle due piattaforme di vendita

¹¹⁴ Doc. 74_17 (Corrispondenza interna di CoopCulture di marzo-maggio 2023), ove si condivide una lista di biglietti bloccati per *freezing* dal 27/05/2023 al 27/06/2023.

¹¹⁵ Doc. 74_68 (Corrispondenza interna di CoopCulture di marzo 2023), ove si rappresenta altresì che: “Partono dal B2B perché statisticamente è più facile riuscire a prenderli. Il B2C quando aggiungi al carrello ti fa cliccare su non sono un robot e ti porta via mezzo secondo. Il B2B lo chiede all'accesso al software e lo richiede solo se pensa che tu sia un robot”.

¹¹⁶ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture), Allegato 4. Doc. 74_130 (Corrispondenza interna di CoopCulture di aprile 2022), relativa agli acquisti anomali di biglietti sul canale B2B.

¹¹⁷ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024).

¹¹⁸ Doc.ti 74_106-109 (corrispondenza interna di CoopCulture di aprile – maggio 2023) in cui il personale, a fronte della mancata disponibilità di meccanismi automatici di sblocco dei posti *freezati*, si interroga sull'opportunità di prevedere una unità dedicata allo sblocco proprio in considerazione della significativa rilevanza del fenomeno; Cfr. Doc. 74 (Verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023), in cui il personale di CoopCulture riferisce “vari tentativi di intrusione degli operatori nei sistemi di vendita online di CoopCulture (ad es., attraverso i “session jam”, per cui attraverso più indirizzi IP gli operatori caricano i biglietti al carrello, con blocchi del carrello per tempi più lunghi dei 14min previsti, o ancora il sistema di “captcha resolver” che alcuni operatori acquistano da Paesi terzi”).

¹¹⁹ Doc. 153 (Verbale dell'audizione della DAPC del 29/01/2024).

¹²⁰ Un sistema CAPTCHA (*Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*) è un meccanismo di sicurezza utilizzato per distinguere gli esseri umani dai bot automatizzati su Internet, che consiste nel sottoporre l'utente a test (visivi, logici, audio) facili un essere umano ma difficili per un programma automatizzato.

(i canali B2B e B2C), per rispondere ai numerosi attacchi DDOS [*i.e.* attacchi finalizzati a bloccare il normale traffico di un *server* o di una rete sovrappaccando l'infrastruttura circostante di traffico *Internet*] e per il contrasto “*al massiccio aumento del traffico generato da automatismi come BOT*”¹²¹.

101. Da maggio 2023, CoopCulture si è dotata di un nuovo sistema *antibot*, che include anche un'analisi sul comportamento degli utenti che generano traffico di rete verso i portali, effettuata da tecnici del settore oltre che da apparati automatizzati¹²².

102. Si noti che solo dalla fine di giugno 2023 CoopCulture ha introdotto per il canale B2B gli stessi filtri *antibot* utilizzati per il canale B2C e appare significativo che non appena effettuata tale estensione è stato rilevato “*un gran numero di ban (blocchi temporanei di circa 90 minuti) a coloro che utilizzano automatismi o che generano un numero di richieste anomale sul sistema*”¹²³.

103. La documentazione in atti evidenzia che lo stesso personale di CoopCulture riconduce la difficoltà a gestire la risoluzione dei problemi, oltre che alla elevata consistenza del fenomeno, anche alla inadeguatezza delle misure di contrasto utilizzate, riferite, tra l'altro, all'insufficienza numerica e alla formazione delle risorse umane dedicate a contrastare il fenomeno. Nel settembre 2023 il personale di CoopCulture sottolineava la carenza degli strumenti a disposizione per il contrasto a *bot* e altre tecniche di accaparramento: “*Che siano BOT finalizzati all'accaparramento di materiale o tentativi di intrusione con finalità illecite, questo genere di attività si contrasta, oltre che con apparati di rete dedicati, avendo a disposizione un team di comprovata esperienza che analizza costantemente il traffico e individua le soluzioni di blocco più appropriate*”¹²⁴.

104. Anche in relazione alla tecnica del *freezing*, in una corrispondenza interna di CoopCulture si rappresenta: “*sto cercando di sbloccare almeno quelli con data più vicina e più numerosi, se non abbiamo un modo per sbloccarli automaticamente forse dovremmo prevedere una unità che faccia questo, perché la richiesta è veramente molta e lasciare dei biglietti così mi sembra uno spreco*”¹²⁵.

105. Rispetto al fenomeno del *freezing*, sempre all'interno della società, vi era consapevolezza che lo stesso risultasse facilitato dalla avvenuta eliminazione dei limiti temporali posti alla permanenza dei biglietti nel carrello, al punto di affermare: “*un cliente mi ha chiesto perché non c'è più nel B2B il timer di 5 minuti nel carrello. Sinceramente non so rispondere*” [enfasi aggiunta].

106. Rispetto a tale fenomeno, giova chiarire fin da subito che la documentazione attestante l'esistenza e la conoscenza del fenomeno da parte del concessionario non ha nulla a che vedere con un problema tecnico verificatosi in una precisa occasione nella piattaforma di acquisto (che ha determinato il blocco dei biglietti nel carrello in caso di chiusura accidentale di *internet* o perdita di connessione). Tale problema tecnico è stato risolto dal concessionario con il rilascio di una versione aggiornata del *software* relativo alla piattaforma di acquisto avvenuto il 20 febbraio 2023 e i biglietti investiti da tale problema sono stati poi tutti annullati. Pertanto, i blocchi di biglietti nei carrelli indicati nel *report* del 27 maggio 2023 non sono riconducibili al richiamato problema tecnico e,

¹²¹ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture), p.6; Doc. 74 (Verbale di accertamento ispettivo presso CoopCulture del 24/10/2023); Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024)

¹²² Doc. 74_71 cit.

¹²³ Doc. 74_105 (corrispondenza interna a CoopCulture di giugno 2023).

¹²⁴ Doc. 74_45 (email interna a CoopCulture del 26/09/2023).

¹²⁵ Doc. 74_62 (corrispondenza interna a CoopCulture di aprile 2023).

come affermato dallo stesso personale di CoopCulture con riferimento agli operatori che utilizzavano tale tecnica, “*non sono errori ma sanno esattamente cosa fanno*” (Doc. 74-62).

a.2 L'inadeguato utilizzo dei rimedi contrattuali

107. Il Contratto Grandi Clienti, concluso tra CoopCulture e alcuni operatori per l'acquisto dei biglietti sul canale B2B, prevedeva, in caso di violazione delle disposizioni contrattuali attinenti alle modalità di acquisto dei biglietti, il blocco delle attività di prenotazione *online* e la facoltà di CoopCulture di risolvere il contratto, con richiesta di risarcimento danni. In concreto, secondo quanto riportato dalla stessa CoopCulture, tali misure consistevano in blocchi in tempo reale dell'account per l'accesso alla piattaforma di acquisto, che potevano essere “temporanei” (con minutaggio a seconda dell'azione malevola), “semi-permanenti” (per un periodo non inferiore alle 24 ore) o “permanenti” (fino alla riattivazione dell'account)¹²⁶.

108. Al riguardo, CoopCulture ha affermato che, una volta rilevati elementi indicativi di attività non manuali nel processo di acquisto dei biglietti, i propri uffici procedevano al monitoraggio degli operatori interessati da tali rilievi, per procedere alla contestazione e alla risoluzione contrattuale.

109. Ciò posto, dalle evidenze agli atti risulta che CoopCulture ha effettuato un numero residuale di formali e puntuali contestazioni dell'utilizzo di *robot* che hanno portato a bloccare l'accesso alla piattaforma B2B agli *account* degli operatori interessati dalle contestazioni, per poi riattivarli successivamente, per lo più a distanza di qualche settimana, nonostante l'espreso riconoscimento delle condotte contestate da parte degli stessi operatori e in presenza di reiterate violazioni del divieto di uso di *robot* e tecniche di accaparramento dei biglietti da parte del medesimo operatore. Tale condotta è stata tenuta da CoopCulture anche nei confronti di alcune delle Parti del presente procedimento.

110. In particolare, è emerso che CoopCulture in data 3 luglio 2019 ha contestato all'operatore Tiqets l'utilizzo di sistemi automatizzati di acquisto dei biglietti, bloccando “temporaneamente” il relativo *account* fino all'acquisizione di un riscontro/chiarimento tecnico “*in merito a possibili eventuali altre cause determinanti i fatti descritti*”¹²⁷. Nella lettera di contestazione CoopCulture afferma che “*la tipologia dei messaggi inviati indica chiaramente un'attività automatizzata e non*

¹²⁶ Doc. 11_362: “*Il blocco può avvenire per diverse cause tecniche e può essere temporaneo, con minutaggio a seconda dell'azione malevola perpetrata, di tipo permanente o semi-permanente. Se l'utente B2B o B2C si affaccia sui nostri portali rivelando evidenze tecniche sull'uso di automatismi che, siano essi costituiti da un'estensione del browser o un vero e proprio software in grado di impersonare e simulare le azioni che compirebbe un utente umano ma più velocemente, viene bloccato in tempo reale per un periodo non inferiore alle 24 ore (blocco semi-permanente) e valutato da un amministratore di sistema per ulteriori provvedimenti che potrebbero portare ad un blocco permanente su entrambi i portali. Un'altra tipologia di penalità, quella decisamente più frequente, viene comminata dal sistema al verificarsi di un comportamento non consono all'utilizzo della piattaforma. Prendendo in esame la piattaforma B2B, il sistema individua gli utenti che compiono più interazioni al secondo e ne segue il loro comportamento per un arco temporale variabile. Se gli utenti attenzionati dal sistema continuano ad effettuare un numero cospicuo di interazioni al secondo, incappano in un primo ban (blocco) di circa 25 minuti. Per interazioni si intendono le richieste inviate al portale al fine di ottenere informazioni (come disponibilità dei prodotti) e/o movimentazioni del carrello. Le motivazioni che ci hanno portato a parametrare il sistema in questo modo sono molto chiare: un utente umano generico, senza l'aiuto di particolari sistemi, non riuscirebbe ad effettuare più di una interazione al secondo con la piattaforma e, anche se trovasse il modo di farlo aiutandosi con sistemi non definibili veri e propri automatismi, abbiamo il dovere di garantire una buona fruibilità dei nostri servizi. È doveroso specificare che il sistema, per quanto riguarda il B2B, discrimina in base all'utente e non soltanto all'IP di origine. Se due utenti della stessa organizzazione, ma con credenziali diverse, si affacciano sui nostri portali utilizzando lo stesso IP, il sistema non somma il numero di interazioni generate da essi bensì li valuta separatamente, altrimenti avremmo più utenti bloccati che transazioni effettuate.*”.

¹²⁷ Doc. 74_144, Allegato 1 (lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 03/07/2019).

generata dai nostri software B2B” e che “All’apertura delle prenotazioni delle disponibilità dei biglietti per il mese di agosto, alle 18:30, è stata **intensificata l’attività con l’ausilio di robots e solo dopo pochi minuti abbiamo registrato l’acquisto della maggior parte delle disponibilità di biglietti, rallentando di fatto il sistema e gli altri operatori. Alle ore 19.00 abbiamo quindi bloccato l’IP di provenienza dei robots da un server Amazon in Irlanda**”.

111. Una nuova contestazione e un nuovo blocco temporaneo risultano effettuate nei confronti del medesimo operatore in data 22 ottobre 2021¹²⁸. Anche in tale occasione, CoopCulture nella lettera di contestazione formulava rilievi puntuali sull’utilizzo di robot da parte di Tiqets, descrivendo gli “**indizi**” che avevano indotto il concessionario ad analizzare il traffico generato dalla predetta società (ad esempio, “L’attività è continua 24/7 dallo stesso operatore” e “In alcuni casi ci sono “accaparramenti” che volatilizzano le quote disponibili appena pubblicate. In questo caso la tecnica è quella di acquisto continuo e minimo (durante le 24 h di 2-4 biglietti per transazione) di biglietti per evitare di essere identificati nell’analisi degli acquisti”) e le “**evidenze rilevate**”. Tra tali evidenze, CoopCulture riporta:

“1) **Tiqets ha sviluppato un sistema automatizzato (robot) per l’invio di messaggi Json sostituendosi al software B2B dato in dotazione ai clienti.**

2) **Ogni singola richiesta successiva viene intestata nell’header con un User-Agent diverso (impossibile quando richiesta arriva da nostro software B2B) Inoltre questa tecnica viene usata dai bot per mascherare la propria identità.**

3) **Non viene mai effettuato il login (impossibile da nostra applicazione B2B).**

4) **Non viene mai inviato il comando di controllo che la nostra applicazione invia automaticamente ogni minuto (GetUnreadCount).**

5) **I messaggi json inviati contengono ulteriori elementi json (vedi stto cs) non prodotti dal nostro software dai quali si evince che il software utilizzato non è nostro ma è un robot (...)**

6) **La sequenza completa di un ordine inviata manca di alcuni messaggi che sono parte del flow di acquisto ed inoltre la sequenza completa di acquisto avviene in meno di un secondo contro una decina di secondi minima richiesta da un operatore umano veloce ed esperto”.**

Le violazioni sopra descritte erano state anche documentate da CoopCulture (“Sono disponibili tracing di messaggi che evidenziano quanto sopra”).

112. In relazione a tale dettagliata e documentata contestazione, Tiqets ha ammesso di aver utilizzato sistemi automatizzati sia per recuperare informazioni sul numero di biglietti disponibili sulla piattaforma B2B di Coopculture, sia per recuperare automaticamente dalla piattaforma B2B di CoopCulture i biglietti selezionati dai clienti sulla piattaforma di Tiqets¹²⁹.

113. Ebbene, le condotte contestate da CoopCulture, ivi comprese quelle ammesse dalla stessa Tiqets, costituivano una espressa violazione dell’Accordo Grandi Clienti, che – giova ricordare – vietava di usare bot o altri metodi automatizzati **anche solo per verificare la disponibilità di prodotti e vietava di copiare qualsiasi contenuto o informazione dei servizi offerti dal concessionario accedendo agli stessi in modo automatizzato.**

114. Nonostante la stessa CoopCulture avesse riconosciuto la gravità di quanto contestato a Tiqets (nella lettera di contestazione si legge che esso “**rappresenta, sotto molteplici aspetti, una gravissima**

¹²⁸ Doc. 11_407 (lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 22/10/2021).

¹²⁹ Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), p. 11.

violazione delle modalità di acquisto dei biglietti”) e nonostante il riconoscimento di Tiqets dell’utilizzo di sistemi automatizzati per due specifiche finalità, con comunicazione dell’8 novembre 2021 CoopCulture ha rappresentato a Tiqets la riattivazione dell’accesso alla piattaforma a far data dal 4 novembre 2021, dichiarando testualmente nella citata comunicazione che ciò avveniva nonostante fosse stata riscontrata l’avvenuta “violazione di norme contrattuali”. Le motivazioni addotte a sostegno di tale riattivazione sono state individuate nel fatto che l’operatore avesse espressamente riconosciuto le attività contestate e si fosse impegnato al rispetto del contratto¹³⁰.

115. Con comunicazione datata 8 aprile 2022, CoopCulture ha contestato a Walks Sightseeing Ltd¹³¹, a Walks of Italy LLC¹³², a Walks LLC¹³³ ed a Walks Agency Ltd¹³⁴ l’utilizzo del robot “AXIOS 0.24.0” attraverso i diversi *account* riconducibili alla medesima proprietà e ha interdetto agli stessi l’accesso alla piattaforma B2B “temporaneamente”, fino all’acquisizione di un riscontro/chiarimento tecnico “*in merito a possibili eventuali altre cause determinanti i fatti descritti*”. Anche in tale caso, la lettera di contestazione affermava che gli episodi rilevati costituivano “una gravissima violazione delle modalità di acquisto dei biglietti del Parco Archeologico del Colosseo disciplinate solo ed esclusivamente mediante procedura dell’accordo in essere e compromette irrimediabilmente la stabilità del rapporto fiduciario, presupposto indefettibile alla base dell’accordo in essere di cui all’oggetto”. Successivamente, CoopCulture ha comunicato ai predetti operatori la riattivazione dell’accesso alla piattaforma, nonostante fosse stata riscontrata l’avvenuta “violazione di norme contrattuali”. Le motivazioni addotte a sostegno di tale riattivazione sono state individuate, ancora una volta, nell’espresso riconoscimento da parte degli operatori delle attività contestate e nell’impegno degli stessi al rispetto del contratto (Doc. 103).

116. Cionondimeno, dai *report* acquisiti nel corso degli accertamenti ispettivi condotti presso l’operatore Walks, sono emersi volumi significativi di biglietti acquistati sia attraverso gli *account* B2B riconducibili alle società del Gruppo Walks, sia tramite il canale B2C, utilizzando *bot*; a titolo esemplificativo, in un *report* risulta che su un totale di 2.330 biglietti il 94,29% era stato acquistato tramite *bot*¹³⁵.

117. In generale, gli stessi elementi portati all’attenzione dell’Autorità da CoopCulture danno conto che quest’ultima, nel periodo oggetto di istruttoria, caratterizzato come visto da un fenomeno diffuso e noto di sistematica indisponibilità dei biglietti a causa di acquisti degli stessi tramite *robot*, ha provveduto a bloccare l’accesso alle proprie piattaforme da parte degli operatori scoperti ad avvalersi di tali strumenti automatizzati solo occasionalmente e, comunque, rispetto a situazioni caratterizzate da eclatante ripetitività delle condotte vietate.

¹³⁰ Doc. 11_405 (comunicazione di riattivazione di CoopCulture a Tiqets del 08/11/2021).

¹³¹ Doc. 74_78 (lettera di contestazione di CoopCulture a Walks Sightseeing del 08/04/2022, risposta di Walks Sightseeing Ltd e comunicazione di riattivazione di CoopCulture del 06/05/2022).

¹³² Doc. 74_79 (lettera di contestazione di CoopCulture a Walks of Italy del 08/04/2022, risposta di Walks of Italy e comunicazione di riattivazione di CoopCulture del 06/05/2022).

¹³³ Doc. 74_80 lettera di contestazione di CoopCulture a Walks del 08/04/2022, risposta di Walks e comunicazione di riattivazione di CoopCulture del 27/04/2022).

¹³⁴ Doc. 74_81 (lettera di contestazione di CoopCulture a Walks Agency del 08/04/2022, risposta di Walks Agency e comunicazione di riattivazione di CoopCulture del 06/05/2022).

¹³⁵ Cfr. Doc. 75_57.

118. Le evidenze in atti attestano altresì che, a fronte di *report* relativi alle analisi degli acquisti dei biglietti tramite sistemi automatizzati da parte di numerosi operatori, rinvenuti nella corrispondenza interna di CoopCulture, il più delle volte il concessionario non risulta aver adottato alcuna misura sanzionatoria¹³⁶.

119. Anche lampanti anomalie occorse nel canale di vendita B2C, relative ad *account* che acquistavano massivamente in modo sistematico non risultano essere state contrastate. Si riporta, tra gli altri, il caso dell'*account* [omissis], ben noto a CoopCulture come acquirente massivo, anche per conto di imprese utilizzatrici di *bot*, che ha potuto continuare ad acquistare sulla piattaforma B2C numeri elevatissimi di biglietti, pari ad esempio ad oltre 50.000 nel periodo tra il 1° luglio e il 17 settembre 2023¹³⁷.

120. Infine, rileva che solo in un numero assolutamente residuale di casi CoopCulture ha esercitato la propria facoltà di risolvere definitivamente i contratti degli operatori abilitati a operare sul canale B2B per le illegittime modalità di acquisto dei biglietti¹³⁸ e che tale circostanza è stata reputata anomala finanche dallo stesso Direttore generale di CoopCulture che, commentando un *report* elaborato dai propri collaboratori, dichiara: “9 contratti sospesi e niente! [...] Non mi fate dire in 25 anni 9 contratti sospesi che ci sghignazzano dietro”¹³⁹.

a.3 Le anomalie nell'immissione in vendita dei biglietti

121. L'istruttoria ha altresì evidenziato che importanti ostacoli all'acquisto dei biglietti sul canale ufficiale di CoopCulture sono da ricondurre alle stesse modalità di immissione in vendita dei biglietti, con particolare riferimento a: a) il rilascio degli *slot*; b) l'utilizzo di biglietti gratuiti, tra cui sono compresi quelli per le scuole, in abbinamento alle cc.dd. visite “didattiche” di CoopCulture.

Il rilascio degli slot

122. Il segnalante anonimo, alcune parti del procedimento e un *tour operator* segnalante hanno riferito di importanti incongruenze tra il numero di biglietti messi in vendita sul sito di CoopCulture e il numero degli ingressi al Colosseo.

123. Secondo un Grande Cliente sarebbero diverse le anomalie riscontrate nelle emissioni dei biglietti: “Per fare un esempio, si consideri che quando sul calendario della messa in vendita mensile uno *slot* (ad esempio, relativo agli ingressi delle ore 10.00 di un dato giorno) si esaurisce, esso

¹³⁶ Doc. 74_47 (corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2022) e l'allegato file zip denominato “Report luglio – settembre 2022.zip”. Doc. 74_102 (corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un report dei ban rilevati dal 23 al 30 giugno 2023 suddivisi per utente.

¹³⁷ Doc. 74_4 (File Excel contenente i dati delle vendite dei biglietti da maggio al 17 settembre 2023 attraverso il canale B2C), da cui risulta che l'*account* in questione, acquirente fisso, anche nel periodo tra il 1° luglio e il 17 settembre 2023 ha acquistato oltre 50.000 biglietti tramite il canale B2C per un importo complessivo di oltre 850.000 euro. Si veda anche il Doc. 74_96 (corrispondenza interna di CoopCulture del 22/09/2023) ove l'*account* in questione appare collegato a un Grande Cliente [omissis], già oggetto di sospensione del contratto per accaparramento (cfr. Doc. 74_125) e poi risoluzione contrattuale (cfr. Doc. 36 - Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 – CoopCulture, allegato 22). Peraltro, vi sono evidenze del fatto che lo stesso *account* procacci biglietti anche per il Grande Cliente [omissis], che perlomeno fino al mese di giugno 2023 ancora operava con un contratto attivo sul canale B2B (cfr. Doc. 74_155).

¹³⁸ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture).

¹³⁹ Cfr. Doc. 74_61 (corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2023). In tale corrispondenza si dà atto del fatto che “La casistica più complessa è quella relativa al presunto utilizzo di automatismi nel processo di acquisto, che [...] ci impegna in riunioni e verifiche con i clienti, che non sempre si sono conclusi con l'interruzione del contratto”.

diventa rosso. Al momento della messa in vendita settimanale, esso – in situazioni di normalità – dovrebbe tornare verde, perché nuovi biglietti prenotabili sono aggiunti a quello slot. **Capita però che tale slot orario continui a figurare come esaurito - anche nel momento in cui dovrebbe essere “rimpolpato” dalla messa in vendita dei rilasci settimanali.** In altre occasioni poi si verifica il fenomeno degli slot **“a sorpresa”**: slot che compaiono all’improvviso, relativi a giorni per i quali si erano già verificate le immissioni in vendita e i relativi acquisti, che tuttavia risultano già esauriti appena appaiono, anche se all’ora in cui avrebbero dovuti essere visibili non era apparsa alcuna disponibilità di acquisto per quegli slot” [enfasi aggiunta]¹⁴⁰.

124. Tale affermazione è risultata confermata dalle evidenze agli atti, tra cui compare la doglianza di un aspirante acquirente che documenta, tramite una videoregistrazione allegata alla e-mail inviata a CoopCulture, la circostanza che al momento del rilascio, i biglietti vengono visualizzati con disponibilità già esaurita: “... come da voi consigliato ho monitorato il sito per tutta la giornata di ieri e ho notato una cosa davvero stranissima!!!!!! Da quello che ho potuto vedere i turni dei biglietti full experience e parecchi dei biglietti normali (tranne forse quelli dei turni del pomeriggio inoltrato, dalle 17 in poi circa) **si aprono tutti con la disponibilità già esaurita!** Risulta pertanto impossibile prenotare” [enfasi aggiunta]¹⁴¹.

125. Specifiche anomalie hanno poi riguardato l’immissione in vendita dei biglietti per i Sotterranei del Colosseo, per i quali – potendo accedervi solo 25 persone alla volta per ragioni di sicurezza – è presente un limite di acquisto pari a 6 biglietti per account in ciascuno degli slot orari di accesso. Sul punto un tour operator ha segnalato che “A volte (e tipicamente per alcuni orari nello specifico) i posti che diventano disponibili per noi sono puntualmente solo 4 o 2 invece di 25 (il resto viene sottratto in blocco da qualcuno prima ancora che noi li vediamo disponibili) [enfasi aggiunta]”¹⁴².

126. Anche questa circostanza trova conferma nei documenti agli atti, tra cui rilevano le videoregistrazioni trasmesse al concessionario da un tour operator che dimostrano come i biglietti di vari slot orari per l’ingresso ai Sotterranei del 16 aprile 2023 scomparivano nell’arco anche di meno di un secondo (passando ad esempio da 72 biglietti disponibili, a 2 e a 0 in un solo secondo)¹⁴³.

127. Anche dai dati delle prenotazioni estratti in sede di ispezione presso CoopCulture in data 24 ottobre 2023 sono emersi casi in cui è stato acquistato un intero slot pari a 25 ingressi per i Sotterranei attraverso diversi account (in modo da superare il limite di massimo 6 biglietti per account) ma tutti riconducibili ad uno stesso operatore¹⁴⁴. Che un unico operatore riuscisse ad acquistare interi slot di 25 biglietti risulta incompatibile con la documentata difficoltà di acquistare biglietti tramite le piattaforme di CoopCulture e la numerosità dei soggetti collegati al momento dell’immissione online di uno slot, pronti per tentare l’acquisto. Peraltro, si trattava di acquisti effettuati tramite il canale B2C in cui i tempi di acquisto di un intero slot – da parte di un unico

¹⁴⁰ Doc. 143 (Verbale dell’audizione di Italy With Family del 12/03/2024). Risultano lamentele in tal senso rivolte alla stessa CoopCulture da un tour operator, il quale - nel segnalare l’esaurimento precoce delle disponibilità dei biglietti per il Colosseo - chiede al concessionario se sia stato “garantito un allotment a qualche ente che acquista in blocco le disponibilità vuote per pieno” (Doc. 74_136).

¹⁴¹ Doc. 11_377 (email del 16/03/2023).

¹⁴² Doc. 11_393 (email del 25/09/2022 di una società “Grande Cliente” a CoopCulture).

¹⁴³ Doc. 11_374 (Segnalazione a CoopCulture del 17/03/2023).

¹⁴⁴ Tale anomalia è riferita anche dal segnalante anonimo.

operatore tramite diversi *account* - sono necessariamente più lunghi del B2B, dovendo sia immettere i dati della carta di pagamento, sia superare i *captcha*.

Gli utilizzi anomali dei biglietti gratuiti, in particolare quelli destinati alle scuole

128. Dalla documentazione in atti emergono, inoltre, anomalie connesse alle procedure di rilascio dei biglietti gratuiti, in particolare quelli destinati alle scuole. Sul punto, giova ricordare che tali biglietti non erano nominativi e sono rimasti tali anche dopo l'introduzione di tale regola, avvenuta ad ottobre 2023, come misura per arginare il fenomeno dell'accaparramento massivo dei biglietti (diversamente, attualmente, con la nuova gestione anche i biglietti gratuiti sono nominativi). Peraltro, nel periodo oggetto di istruttoria, i biglietti gratuiti erano ritirabili in cassa il giorno stesso della visita.

129. I biglietti gratuiti avevano un'incidenza notevole sul totale dei titoli di ingresso al Colosseo. La Direzione del Parco ha rappresentato infatti che *“durante l'anno scolastico vengono messi in vendita quantità variabili, ma ingenti, di biglietti gratuiti per le visite”* e che *“I biglietti gratuiti però sono una variabile particolare, poiché si ritirano alla cassa, e vanno poi considerati percentualmente nella griglia per tener conto della capienza massima: in certe giornate può accadere infatti che si arrivi ad avere fino alla metà dei biglietti di ingresso (50%) gratuiti”*¹⁴⁵.

130. La significativa numerosità dei biglietti gratuiti è risultata confermata anche dall'analisi dei dati forniti da CoopCulture¹⁴⁶.

131. Rispetto ai biglietti gratuiti, tra cui erano compresi quelli destinati alle scuole, è emerso che CoopCulture era solita reimmettere in vendita biglietti originariamente destinati alle scuole ma da queste non utilizzati, accorpandoli alle visite c.d. didattiche, gestite dalla stessa CoopCulture. In proposito, rileva la conversazione contenuta in una *chat* interna di maggio 2023, in cui il personale del concessionario si interroga sul minor volume di “visite guidate” [*rectius* didattiche] gestite da CoopCulture rispetto all'anno precedente; in tale *chat* il riscontrato minor numero di visite didattiche vendute è spiegato nei seguenti termini: *“L'altro motivo sono le visite gruppo, l'anno scorso la domanda dei biglietti scuola era più bassa, e riuscivamo a vendere meglio le visite scuola, quest'anno essendoci meno biglietti disponibili, non riusciamo a vendere le nostre visite. O meglio, abbiamo scelto di non venderle per non prestare il fianco a strumentalizzazioni di vario tipo”* ¹⁴⁷. In altri termini, le visite per i gruppi scolastici (gratuite) non utilizzate (a causa di una minore richiesta) venivano “vendute” da CoopCulture, che quindi in tal modo riusciva ad aumentare il numero di ingressi abbinati alle sue visite didattiche.

132. Di tale prassi hanno dato conto anche alcune parti del procedimento, denunciando che *“quando i biglietti ordinari da 24 euro per i Sotterranei sono esauriti, l'accesso è possibile solo acquistando il predetto biglietto abbinato [n.d.r. alla visita didattica], che il concessionario ha*

¹⁴⁵ Doc. 153 (Verbale dell'audizione della Direzione del Parco Archeologico del Colosseo del 29 gennaio 2024), p. 6. In tal senso depone anche l'analisi svolta sui dati riferiti al mese di maggio 2023, da cui è emerso infatti che il numero di biglietti prenotati nei sistemi di CoopCulture è risultato essere significativamente minore del totale dei biglietti venduti secondo quanto risulta dai report che CoopCulture è tenuta a trasmettere alla DPAC. Più precisamente, nel mese indicato risultano esser stati prenotati circa 594.000 biglietti nel mese di maggio 2023 e 634.141 biglietti venduti e dei circa 40.000 biglietti di differenza, circa 30.000 risultano essere biglietti di ingresso gratuito (Cfr. Doc. 74_155 (Tabella excel “2023-05-01 - 2023-07-01 Prenotazioni (data performance)”).

¹⁴⁶ Doc. 36 (Arrivo informazioni richieste del 01/09/2023 - CoopCulture), Allegato 14.

¹⁴⁷ Doc. 74_124 (Chat WhatsUp interna di CoopCulture del 18/05/2023).

interesse a vendere perché sulle visite didattiche ha margini decisamente maggiori di quelli che ha sulla vendita dei biglietti. (...) Occorre notare che CoopCulture può vendere le visite didattiche fino all'ora della visita stessa e, se non riempie il gruppo, non rischia di emettere un biglietto non utilizzato e, quindi, di andare in perdita” (v. Doc. 143).

133. Analogamente, è stato rappresentato che “CoopCulture è solita dedicare intere fasce orarie ai biglietti acquistabili solo abbinando la sua visita didattica” e che “La poca trasparenza dell’allocazione dei biglietti si colloca in un contesto in cui CoopCulture vende a sua volta i biglietti abbinati a servizi di guida turistica, agendo in concorrenza con gli operatori (...) CoopCulture vincola sul proprio sito l’acquisto delle proprie guide in caso di prenotazione di biglietti in determinate fasce orarie e per determinati siti del Colosseo, senza dare alcuna informazione preventiva e trasparente circa in quali fasce orarie, e in che quantità, i biglietti di accesso al sito erano necessariamente abbinati a visite guidate svolte dalla stessa CoopCulture”¹⁴⁸.

134. La documentazione ispettiva conferma ulteriormente che il fenomeno fosse noto e preoccupava gli operatori del settore: “... Ieri la collega ha provato per il 3 maggio e questa mattina per il 4 maggio, ma non danno disponibilità se non per le scuole. **Le scuole hanno slot liberi di 100 persone ad orario di entrata. Non è ragionevole pensare che siano già tutti venduti, anche perché li avete appena messi in vendita e se mi dite che contemporaneamente all’interno del Colosseo ci possono stare fino a 3.000 persone, mi viene da pensare che il problema è un altro ...**”¹⁴⁹ [enfasi aggiunta].

135. Le dichiarazioni degli operatori del settore trovano puntuale riscontro nei documenti interni di CoopCulture (cd. “griglie”), nei quali tra le tipologie di *slot* compaiono quelli definiti “aggiuntivi” e destinati esclusivamente ad ingressi con visita didattica. In particolare, rileva la presenza di “*slot aggiuntivi per gruppi solo CC*” affianco a colonne dedicate al “**TOTALE**” dei biglietti disponibili¹⁵⁰. Significativamente, in questi stessi *file* numeri considerevoli di ingressi risultano destinati alle scuole (significativamente, proprio 100 posti per ogni *slot* orario); addirittura anche nel mese di agosto, in cui notoriamente le scuole sono chiuse, 4.580 biglietti al giorno erano stati destinati alle scuole.

136. L’istruttoria ha anche posto in rilievo che l’Ati concessionaria del servizio (formata da CoopCulture e Mondadori Electa S.p.A.) mentre percepiva il 14% di aggio sulla vendita dei biglietti, incassava l’intero corrispettivo delle visite didattiche. Come si evince dai dati forniti da CoopCulture, solo nel periodo aprile – luglio 2023, la società ha ricavato dalle vendite dei servizi prodotti e offerti dalla stessa (guide didattiche e audioguide) circa [1-5] milioni di euro.

137. Al riguardo, giova richiamare ancora quanto affermato dall’Autorità Nazionale Anticorruzione nell’ambito della già citata istruttoria riguardante la concessione dei servizi di biglietteria del Colosseo, laddove ha riscontrato che la vendita di visite guidate da parte di CoopCulture si svolge “*in concorrenza con altri Tour Operator ma in posizione di assoluto vantaggio rispetto ad essi, in quanto può godere di condizioni privilegiate, ad esempio*

¹⁴⁸ Doc. 141 (Trasmissione del verbale di audizione di City Wonders del 18/03/2024 - prot. 36068 del 03/04/2024), p. 3.

¹⁴⁹ Doc. 74_136 (Email di un operatore a CoopCulture del 04/04/2023).

¹⁵⁰ Doc. 74_8 (File Excel denominato “Colosseo Novembre Nuovo orario” – foglio “Visite”); Doc. 74_12 (corrispondenza interna di CoopCulture del 31/10/2022) con allegato File Excel denominato “Colosseo griglia dicembre 2022 MOD.GRATUITI” – foglio “Visite”; Doc. 74_37 (File Excel denominato “Colosseo griglia 29 ottobre – 30 novembre” - foglio “Visite”, Doc. 74_41 (File Excel denominato “Copia di Colosseo griglia agosto” foglio “Visite”).

nell'assegnazione dei turni di accesso dei gruppi, i cui criteri non risultano regolamentati"¹⁵¹ [enfasi aggiunta].

III. 2.4 Le condotte di Tiqets

138. Tiqets gestisce una piattaforma per la prenotazione *online* di ingressi a musei ed altre attrazioni, tra cui il Colosseo e, a tal fine, era titolare di un Contratto Grandi Clienti con CoopCulture. In particolare, Tiqets offre - attraverso la propria piattaforma - sia biglietti acquistati direttamente dalla società, sia biglietti acquistati da terzi *tour operator* (i quali acquistano i biglietti a proprio nome e per proprio conto, per poi pubblicare la propria offerta sulla piattaforma Tiqets).

139. La società offriva, inoltre, ai propri clienti servizi aggiuntivi rispetto all'accesso al Parco, ad esempio combinazioni con un'audioguida fornita da una terza parte, visita di un'altra località, visita turistica della città, *etc.*¹⁵². Al riguardo, la società ha rappresentato che solo da giugno 2023, non è stata più consentita da CoopCulture la vendita del biglietto abbinata ad un'esperienza accessoria "semplice" come un'audioguida, potendosi tuttavia continuare ad offrire i biglietti integrati in un pacchetto turistico. La società ha asserito in corso di istruttoria di aver comunque scelto di offrire attraverso la propria piattaforma anche la sola vendita di biglietti, senza alcun servizio aggiunto, al prezzo base fissato da CoopCulture. Tuttavia, Tiqets non ha fornito alcuna evidenza di tale asserito mutamento di *business*.

140. Tiqets nelle proprie memorie difensive asserisce, tra l'altro, che tra le varie tipologie di biglietto di accesso al Colosseo non ha più acquistato la tipologia che fornisce l'accesso all'Esperienza completa Sotterranei e Arena a partire da gennaio 2021¹⁵³.

141. Con riferimento alle modalità di acquisto dei biglietti per l'accesso al Colosseo, Tiqets afferma di non aver mai effettuato acquisti sul canale B2C e di non aver utilizzato sistemi automatizzati per l'acquisto di biglietti nel periodo luglio 2019 – novembre 2023¹⁵⁴.

142. Tuttavia, dalla documentazione in atti risulta, invece, che CoopCulture abbia rilevato "acquisti massivi non autorizzati" sulla piattaforma B2C da parte di Tiqets, come dichiarato dai rappresentanti del concessionario ai funzionari dell'Autorità nel corso dell'ispezione¹⁵⁵ e che abbia formalmente contestato a tale operatore l'utilizzo di *bot* sia in data 3 luglio 2019¹⁵⁶ che in data 22 ottobre 2021¹⁵⁷.

143. A tale riguardo, giova sottolineare, come già sopra evidenziato, che CoopCulture ha dichiarato che formulava tali contestazioni solo dopo un periodo di monitoraggio dell'attività svolta dall'operatore attenzionato. E, difatti, come visto (v. *supra* par. 110 e 111), le lettere indirizzate a Tiqets nel 2019 e nel 2021 contenevano contestazioni molto puntuali e assertive sull'utilizzo reiterato di sistemi automatizzati da parte di Tiqets (*"la tipologia dei messaggi inviati indica*

¹⁵¹ Delibera ANAC n. 629/2021, p. 9, in <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-629-del-8-settembre-2021>.

¹⁵² Doc. 26 (Memoria di Tiqets del 08/08/2023), p. 7.

¹⁵³ Doc. 26 (Memoria di Tiqets del 08/08/2023), p. 3; Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets).

¹⁵⁴ Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), p. 10.

¹⁵⁵ Doc. 11 (Verbale di accertamento ispettivo presso Società Cooperativa Culture del 18/07/2023), Allegato 2.

¹⁵⁶ Doc. 74_144, Allegato 1 (lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 03/07/2019).

¹⁵⁷ Doc. 11_407 (lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 22/10/2021). Si veda altresì il Doc. 74_19.

chiaramente un'attività automatizzata"; "è stata *intensificata l'attività con l'ausilio di robots e solo dopo pochi minuti abbiamo registrato l'acquisto della maggior parte delle disponibilità di biglietti, rallentando di fatto il sistema e gli altri operatori*"; "abbiamo quindi bloccato *L'IP di provenienza dei robots*"; "*Tiqets ha sviluppato un sistema automatizzato (robot)*"; "questa tecnica viene usata dai *bot per mascherare la propria identità*" "il software utilizzato non è nostro ma è un *robot*"; "la sequenza completa di acquisto avviene in meno di un secondo contro una decina di secondi minima richiesta da un operatore umano veloce ed esperto"). In relazione alle violazioni contestate nel 2021 CoopCulture riferisce, precisamente, di "evidenze acquisite", contrapponendole ai meri "indizi" (come ad esempio la rilevazione di "accaparramenti" che volatilizzano le quote disponibili appena pubblicate) che avevano indotto il concessionario ad analizzare il traffico generato dalla predetta società.

144. Con riferimento a tale ultimo episodio, rileva altresì che la stessa Tiqets ha riconosciuto l'utilizzo di sistemi automatizzati per due specifiche finalità: per recuperare informazioni sul numero di biglietti disponibili sulla piattaforma B2B di CoopCulture e per recuperare automaticamente dalla piattaforma B2B di CoopCulture i biglietti selezionati dai clienti sulla piattaforma di Tiqets¹⁵⁸.

145. Inoltre, sono agli atti le comunicazioni con le quali CoopCulture ha riattivato l'account di Tiqets per gli acquisti sulla piattaforma B2B, dopo le sospensioni effettuate in occasione delle suddette contestazioni, rappresentando l'avvenuto riscontro della "violazione di norme contrattuali" e che l'operatore aveva espressamente riconosciuto le attività contestate, impegnandosi per il futuro al rispetto del contratto¹⁵⁹.

146. L'utilizzo da parte di Tiqets di sistemi automatizzati per l'acquisto dei biglietti del Colosseo è emerso anche in ulteriori occasioni. Precisamente, nel corso dell'ispezione presso CoopCulture è stato acquisito un report elaborato dai sistemi *antibot* utilizzati da CoopCulture relativo ai *ban* (ossia, blocchi temporanei degli *account*) rilevati nel periodo 23-30 giugno 2023, dal quale risulta che i sistemi *antibot* hanno segnalato Tiqets in più occasioni nel predetto periodo per l'attività non consentita identificata con la dicitura "Too many event availability check" (segnatamente, anomala attività di verifica della disponibilità di biglietti)¹⁶⁰.

147. La documentazione in atti dimostra, infine, che Tiqets ha praticato la tecnica del *freezing* almeno a far data da aprile da 2023¹⁶¹, dal momento che la società è presente nel report elaborato da CoopCulture in data 27 maggio 2023 relativamente a biglietti di ingresso ordinari per visite comprese tra il 27 maggio 2023 e il 27 giugno 2023. Da tale report risulta, ad esempio, che biglietti di ingresso per il 27 maggio 2023 ore 13:55 sono stati bloccati da Tiqets il 27 aprile 2023 alle ore

¹⁵⁸ Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), p. 11.

¹⁵⁹ Doc. 11_405 (comunicazione di riattivazione di CoopCulture a Tiqets del 08/11/2021); Doc. 234, Allegato 30.

¹⁶⁰ Doc. 74_102 (corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un report dei *ban* (ossia, blocchi temporanei) rilevati dal 23 al 30 giugno 2023 suddivisi per utente e dal quale risultano numerosi ban riferiti a Tiqets (v. righe nn.109, 137, 165, 318, 324, 327, 355, 373, 390, 419, 472, 481, 496, 503, 528).

¹⁶¹ Doc. 74_62 (corrispondenza interna di CoopCulture del 27/05/2023) che contiene un report di biglietti "freezati" all'interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di Tiqets (v. righe nn. 103, 105, 107, 129, 131, 133, 134, 141, 147, 148, 183, 198, 215, 217 231).

14:12 e, quindi, per tutti i 30 giorni intercorrenti tra la data di immissione in vendita dei titoli e la data di visita¹⁶².

148. Sulla base dei dati in possesso di CoopCulture, confermati anche dalla parte¹⁶³, Tiqets risulta infine indicata tra gli operatori che acquistano numeri elevati di biglietti che superano i 1.000 biglietti al giorno¹⁶⁴ che, secondo le valutazioni del personale tecnico di CoopCulture emerse dalla documentazione acquisita in ispezione costituisce un valore indicativo dell'utilizzo di *bot* o altri automatismi¹⁶⁵.

III.2.5 Le condotte di GetYourGuide

149. GetYourGuide gestisce una piattaforma digitale di intermediazione che permette a fornitori terzi di offrire in vendita agli utenti titoli di accesso a siti turistici, unitamente a visite guidate, escursioni e altre attività turistiche. La società ha rappresentato che i soggetti che si avvalgono della propria piattaforma stabiliscono autonomamente sia i servizi offerti che il loro prezzo, senza alcuna selezione, monitoraggio o controllo preventivo da parte di GetYourGuide Deutschland GmbH¹⁶⁶. GetYourGuide Deutschland GmbH ha costituito anche una società separata, denominata GetYourGuide Tours & Tickets GmbH, per operare come venditore diretto di alcuni servizi.

150. La società ha anche riferito che, attraverso la controllata GetYourGuide Tours & Tickets GmbH, ha operato come rivenditrice dei biglietti per l'accesso al Parco Archeologico del Colosseo, prevedendo come servizio aggiuntivo solo una mappa digitale del Parco Archeologico (che l'utente poteva decidere se scaricare ed utilizzare) compresa nel prezzo stabilito da GetYourGuide Tours & Tickets GmbH per la rivendita del biglietto (pari a massimo [10-50] euro).

151. Per svolgere tali attività GetYourGuide Tours & Tickets GmbH ha sottoscritto un Contratto Grande Cliente con CoopCulture. GetYourGuide Tours & Tickets GmbH ha dichiarato di non operare più come venditore diretto dei biglietti per il Colosseo a far data dal 29 giugno 2023, non potendo più offrire il biglietto con la sola mappa digitale applicando un sovrapprezzo, dal momento che CoopCulture ha consentito tale sovrapprezzo solo se i biglietti sono venduti in abbinamento a pacchetti turistici.

152. Nelle proprie memorie difensive la società afferma di non gestire, né di aver mai ospitato sulla propria piattaforma, alcuno strumento per l'acquisto massivo e seriale di biglietti del Parco Archeologico del Colosseo, e di non essere a conoscenza dell'uso di tali strumenti da parte dei propri fornitori¹⁶⁷.

153. Tuttavia, dalla documentazione in atti risulta l'utilizzo di sistemi automatizzati per l'acquisto dei biglietti anche da parte di questa società.

¹⁶² V. riga n. 103 del citato *report*.

¹⁶³ Doc. 233 (Memoria Conclusiva prot. 0086915 del 20/9/2024 - Tiqets), p. 7.

¹⁶⁴ Doc. 74_105 (corrispondenza interna di CoopCulture del 23/06/2023) contenente un elenco di Grandi Clienti classificati in base al numero totale di biglietti acquistati.

¹⁶⁵ Doc. 74_105.

¹⁶⁶ Doc. 63 (Memoria prot. 84598 del 20/10/2023 - GetYourGuide), p. 2-3.

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 3.

154. Precisamente, le analisi interne di CoopCulture consentono di rilevare l'utilizzo da parte di GetYourGuide della tecnica del *freezing* sopra descritta almeno dal mese di marzo 2023¹⁶⁸, come risulta dalla corrispondenza del 18 aprile 2023 in cui il personale di CoopCulture procede allo sblocco di alcuni biglietti "*freezati*" oggetto di una rilevazione effettuata nella medesima data e tra questi sono compresi anche biglietti che risultano "bloccati" da GetYourGuide anche molte settimane prima (a titolo meramente esemplificativo, biglietti per la visita del 18 aprile 2023 ore 9:35, bloccati da GetYourGuide il 19 marzo 2023).

155. GetYourGuide è, inoltre, presente anche nella rilevazione di biglietti "*freezati*" effettuata dal concessionario in data 27 maggio 2023¹⁶⁹.

156. Inoltre, significativamente, GetYourGuide viene inclusa tra i soggetti che, in una *mail* del 13 marzo 2023 contenente un elenco di Grandi Clienti classificati in base al numero totale di biglietti acquistati, il concessionario definiva "accaparratori turni sotterranei" tramite la tecnica del *freezing*; tra essi è peraltro presente anche [omissis] indicato come "uno dei maggiori fornitori di GetYourGuide"¹⁷⁰.

III.2.6 Le condotte di Walks

157. La società Walks LLC ha stipulato con CoopCulture un Contratto Grandi Clienti nel 2019 per l'acquisto dei biglietti del Parco Archeologico attraverso la piattaforma B2B ma, per espresso riconoscimento della parte, anche altre società del gruppo Walks (Walks Agency Ltd, Walks Sightseeing Ltd e Euroticket Sightseeing Agency SAS) hanno svolto attività di acquisto dei biglietti di ingresso al Colosseo e "*hanno assistito la Walks LLC (Texas) nell'acquisto dei biglietti, generalmente nel canale B2B e, limitatamente al canale B2C, solo quando il canale B2B non era completamente disponibile*"¹⁷¹. Precisamente, anche le società Walks of Italy, Walks Sightseeing, Walks Agency e Eurosightseeing hanno un *account* Grandi Clienti presso CoopCulture, avendo ciascuna sottoscritto un proprio contratto con il concessionario¹⁷².

158. Walks inserisce i biglietti acquistati da CoopCulture all'interno di pacchetti turistici comprensivi di servizi ulteriori come assistenza di guide turistiche, audioguide con auricolari, *transfer* all'interno della città di Roma, accompagnamento di coordinatori¹⁷³.

159. Con riferimento alle modalità di acquisto dei biglietti, la stessa Walks ha confermato di aver utilizzato sistemi automatizzati, motivando tale utilizzo con l'inappropriata gestione da parte di CoopCulture delle procedure di vendita dei biglietti del Parco Archeologico del Colosseo, inidonea

¹⁶⁸ Doc. 74_108 (corrispondenza interna di CoopCulture) che contiene un *report* di biglietti "*freezati*" dal 18/04/2023 al 31/5/2023 all'interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di GetYourGuide (v. righe nn. 43, 49, 51-53, 71, 76, 92, 95, 100, 101, 109, 116, 117, 134, 138, 145).

¹⁶⁹ Doc. 74_62 (corrispondenza interna di CoopCulture) che contiene un *report* di biglietti "*freezati*" dal 27/05/2023 al 27/06/2023 all'interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di GetYourGuide (v. righe nn. 102, 108, 124 e 143).

¹⁷⁰ Doc. 74_68 (corrispondenza interna di CoopCulture del 13/03/2023) contenente un elenco di Grandi Clienti classificati in base al numero totale di biglietti acquistati.

¹⁷¹ Doc. 148 (Arrivo informazioni richieste da Walks LLC - 08/04/2024). Tale affermazione è confermata da numerose evidenze agli atti, che illustrano come le società del gruppo cooperino all'attività di acquisto dei biglietti per il Colosseo svolta da Walks LLC (*ex multis*, cfr. Doc. 75_4-5, Doc. 75_45-51).

¹⁷² Doc. 103 (Memoria difensiva di Walks del 05/12/2023), p. 10.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 3.

ad evitare il rapido accaparramento dei biglietti messi in vendita sul canale B2B e, quindi, a garantire un numero adeguato di biglietti per i cosiddetti “Grandi Clienti”. In particolare, Walks ha evidenziato che l’utilizzo di sistemi automatizzati “*si è reso necessario nel momento in cui i biglietti per il Parco Archeologico del Colosseo sul portale B2B di CoopCulture (e, quindi, un canale di vendita riservato agli acquisti da parte di altri operatori del settore come Walks LLC) sono diventati pressoché irreperibili a partire dal 2019, nonostante il Contratto Grandi Clienti intercorso tra Walks LLC e CoopCulture. L’utilizzo dei BOT era, pertanto, l’unico modo per Walks LLC per procurarsi i biglietti di accesso al Parco Archeologico del Colosseo e, senza un livello minimo di automazione, la società non sarebbe stata in grado di provvedere alle richieste degli utenti finali*”.

160. Evidenze di utilizzi di *bot*, da parte di Walks, emergono anche dagli atti del procedimento.

161. In particolare, da una corrispondenza interna alla società, avente come oggetto “*Bot recap – Colosseum Quartely Buy (May 21,22,23)*”, risulta che già dal mese di maggio 2019, i responsabili di Walks davano indicazioni volte a stabilire quali tra i 24 *accounts* facenti capo alle società del gruppo dovessero procedere all’acquisto utilizzando i *bot*¹⁷⁴.

162. Inoltre, in data 8 aprile 2022 CoopCulture ha formalmente contestato a Walks Sightseeing Ltd, a Walks of Italy LLC, a Walks LLC ed a Walks Agency Ltd l’utilizzo del *robot* “AXIOS 0.24.0” attraverso i diversi *account* riconducibili alla medesima proprietà e ha interdetto agli stessi gli accessi alla piattaforma B2B temporaneamente, riattivandoli successivamente stante l’espreso riconoscimento da parte degli operatori delle attività contestate e l’impegno degli stessi al rispetto del contratto¹⁷⁵.

163. Anche successivamente alla suddetta contestazione Walks risulta aver utilizzato sistemi automatizzati di acquisto per i biglietti del Parco Archeologico sia sul canale B2B che sul canale B2C¹⁷⁶.

164. Nel corso degli accertamenti ispettivi condotti presso la società, sono stati acquisiti, peraltro, numerosi *report* relativi ai volumi complessivi di biglietti acquistati sia attraverso le società del Gruppo sopraindicate, sia tramite il “*public website*” (*i.e.* il canale B2C), nei quali viene specificato il numero di biglietti ottenuti attraverso l’utilizzo di *bot*¹⁷⁷. A titolo esemplificativo, si evidenzia

¹⁷⁴ Doc. 75_108 (Corrispondenza interna di Walks del 21/05/2019).

¹⁷⁵ Doc. 74_78-81 (Lettere di contestazione di CoopCulture del 08/04/2022). V. anche Doc. 75_74 (Conversazione Slack interna di Walks del 12/04/2022), in merito alla risposta alla contestazione di *bot* e Doc. 75_81 (Conversazione Slack interna di Walks del 10/01/2022), in cui si fa riferimento a *bot* e *test bot*.

¹⁷⁶ Doc. 75_68 (Conversazione Slack interna di Walks del 18/10/2023), nella quale si comunica che il *bot* non avrebbe funzionato nella giornata del 18/10/2023 a causa di alcune modifiche alla pagina web del B2B e che si stava facendo in modo di riattivarlo per il giorno seguente; Doc. 75_69 (Conversazione Slack interna di Walks del 24/07/2023) e Doc. 75_70 (Conversazione Slack interna di Walks del 19/07/2023), conversazione successiva alla notizia dell’avvio del presente procedimento in cui si forniscono indicazioni sull’approccio migliore da seguire; Doc. 75_71 (Conversazione Slack interna di Walks del 17/07/23) in cui l’operatore dice che dopo aver iniziato a comprare manualmente è stato costretto a riattivare *bot*; Doc. 75_72 (Conversazione Slack interna di Walks del 06/07/23), in cui in merito alla strategia di acquisto, si fornisce l’indicazione di continuare gli acquisti manuali parallelamente a quelli con *bot* per non perdere i “*manual buy skills*” nel caso in cui non si potessero più usare *bot*; Doc. 75_78 Conversazione Slack interna di Walks del 24/04/2023); Doc. 75_33 (*report* su acquisti in data 17-19/04/2023), in cui si indicano i fallimenti dei *bot* e gli acquisti tramite *bot*; Doc. 75_83 e Doc. 75_85 (conversazione di ottobre 2023 e di agosto 2023) in cui si parla del funzionamento dei *bot* sia sul canale B2B che sul canale B2C.

¹⁷⁷ Doc. 75_56-57 e Doc.75_59-65.

come in un *report* risulta che su un totale di 2.330 biglietti il 94,29% è stato acquistato tramite *bot*¹⁷⁸.

165. La documentazione in atti evidenzia, inoltre, che Walks ha utilizzato altre forme di accaparramento massivo, ricorrendo anche alla tecnica del *freezing*: la società è infatti presente nei *report* del 18 aprile 2023 e del 27 maggio 2023 contenenti elenchi di biglietti “*freezati*”¹⁷⁹.

166. Walks ha dichiarato nella propria memoria che “*A seguito dell’avvio del procedimento istruttorio da parte dell’AGCM, la società ha dal 17 ottobre 2023 completamente arrestato l’utilizzo di qualsiasi forma di automazione*”¹⁸⁰.

III.2.7 Le condotte di Italy With Family

167. La società Italy With Family S.r.l., costituita nel novembre 2022, ha operato come rivenditore, anche attraverso il proprio sito *web*¹⁸¹, di biglietti per il Colosseo inseriti all’interno di pacchetti turistici comprensivi di servizi aggiuntivi (come guida turistica, audioguida, etc.), insieme alla società SMI S.r.l, entrambe facenti capo al medesimo socio unico, e alla società IWF S.r.l. di proprietà della moglie di detto socio unico. Secondo le dichiarazioni rese da Italy With Family in corso di istruttoria, la società ha esercitato la propria attività avvalendosi indistintamente delle predette società, utilizzando anche il medesimo strumento di pagamento (carta di credito di Italy With Family). Il Contratto Grandi Clienti con CoopCulture è stato concluso a nome della società SMI s.r.l. e per espressa ammissione della parte “*SMI vende a Italy with Family tali biglietti, che li associa ai servizi offerti in pacchetti turistici e li vende al cliente finale*”¹⁸². Italy With Family ha anche asserito, in sede di ispezione, che a quel momento (ottobre 2023) SMI non offriva più servizi turistici, pur rimanendo essa la titolare del contratto con CoopCulture.

168. Italy With Family ha dichiarato di non aver utilizzato *bot* per l’acquisto dei biglietti per il Colosseo, benché, in sede di audizione, abbia riferito di essersi avvalsa di “*Autoclick, che risulta utile dopo ore di acquisto manuale*”.

169. Dalle evidenze agli atti emerge, tuttavia, che la società sia ricorsa anche all’utilizzo di *bot*.

170. Ciò, oltre ad essere affermato dal *wistleblower*¹⁸³, è attestato da alcuni documenti del fascicolo istruttorio. In particolare, già nell’ottobre 2021, CoopCulture aveva ravvisato che la società SMI, in collaborazione con Tiqets, utilizzava un *robot* con caratteristiche analoghe a quelle del *bot* utilizzato da Tiqets¹⁸⁴. Successivamente, nel luglio 2022, la medesima società SMI risultava tra gli acquirenti tramite automatismi dei biglietti per i Sotterranei¹⁸⁵.

¹⁷⁸ Doc. 75_57.

¹⁷⁹ Doc. 74_108 (Corrispondenza interna di CoopCulture) che contiene un report di biglietti “*freezati*” dal 18/04/2023 al 31/5/2023 all’interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di Walks (v. righe nn. 65 e 66); Cfr. Doc. 74_62 (corrispondenza interna di CoopCulture) che contiene un *report* di biglietti “*freezati*” dal 27/05/2023 al 27/06/2023 all’interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di Walks (v. riga 121).

¹⁸⁰ Doc. 235-bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks), p. 18.

¹⁸¹ <https://italywithfamily.com/>

¹⁸² Doc. 143 (Verbale dell’audizione di Italy With Family del 12/03/2024).

¹⁸³ Doc. 16 (Segnalazione anonima del 25/07/2023), Doc. 17 (Segnalazione anonima del 27/07/2023), Doc. 27 (Segnalazione anonima del 10/08/2023).

¹⁸⁴ Doc. 74_19 (Corrispondenza interna di CoopCulture di ottobre 2021).

¹⁸⁵ Doc. 74_69 (Corrispondenza interna di CoopCulture del 04/07/2022).

171. Gli *account* riconducibili alle società suddette compaiono, inoltre, nei *report* interni di CoopCulture che documentano la rilevazione nel giugno 2023 di automatismi della tipologia “*Too many ShopCart interactions*”, ossia relativi alle interazioni con il carrello (*ShopCart*) risultate eccessive (“*Too many*”) nel periodo di tempo di osservazione e che hanno comportato pertanto *ban* temporanei¹⁸⁶.

III.2.8 Le condotte di City Wonders

172. City Wonders è al vertice di un gruppo internazionale di varie entità, di cui fanno parte Guest First S.r.l., Tour Great Places, Bright Travel, International Sights, Prodigy Tours e Global Tour Concepts¹⁸⁷ e, anche avvalendosi dei rapporti di *partnership* con tali entità¹⁸⁸, offre ai propri clienti *tour* guidati presso diversi siti di attrazione, tra cui il Colosseo. A tal fine, sia City Wonders che le predette entità appartenenti al medesimo gruppo, hanno stipulato con CoopCulture un Contratto Grandi Clienti per l’acquisto attraverso la piattaforma B2B dei biglietti di ingresso per il Parco Archeologico, e sono pertanto in possesso ciascuna di un proprio *account* utilizzabile per l’acquisto dei biglietti su tale piattaforma. City Wonders offre ai propri clienti i biglietti per l’accesso al Parco all’interno di pacchetti turistici comprensivi anche di altri servizi.

173. City Wonders afferma di non aver mai acquistato sulla piattaforma B2C e di non aver mai fatto utilizzo di *bot* o altri automatismi per l’acquisto dei biglietti di accesso al Colosseo.

174. Invero, le società che fanno capo a City Wonders figurano già tra gli operatori riportati nel *report* di CoopCulture relativo allo *screening* sull’utilizzo dei *bot* per il periodo luglio – settembre 2022, che attesta “*un traffico dati verso i server di CoopCulture non compatibile con un’attività di un operatore umano. Tale attività è di circa 20 volte superiore a quella effettuata da un operatore che utilizzi ininterrottamente il sistema. Le attività che vengono automatizzate sono principalmente quelle di aggiunta al carrello in prossimità delle aperture orarie delle vendite e attività di verifica disponibilità*”¹⁸⁹.

175. Ancora, dalla documentazione acquisita presso CoopCulture, emerge che City Wonders è inclusa anche nel *report* interno del concessionario relativo ai *ban* (ossia, blocchi temporanei degli *account*) rilevati nel periodo 23-30 giugno 2023, dal quale risulta che i sistemi *antibot* hanno segnalato City Wonders in più occasioni nel predetto periodo per l’attività non consentita identificata con la dicitura “*Too many ShopCart interactions*”, segnatamente, interazioni con il carrello (*ShopCart*) risultate eccessive (“*Too many*”) nel periodo di tempo di osservazione¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Doc. 74_102 (Corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema antibot implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un *report* dei *ban* rilevati dal 23 al 30 giugno 2023 suddivisi per utente (v. righe 48, 50, 108 e 216).

¹⁸⁷ Doc. 76_20 (Verbale di accertamento ispettivo presso Guest First del 24/10/2023) e Doc. 141 (verbale dell’audizione di CW).

¹⁸⁸ Doc. 141 (Verbale dell’audizione di CW del 18/03/2024), p. 4.

¹⁸⁹ Doc. 74_47 (Corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2022), alla quale sono allegati *report* contenenti “*log estratti dal sistema durante diversi periodi nei mesi da luglio a settembre 2022*”. “Precisamente, “*I log sono stati prodotti dal sistema di ticketing e filtrati dai proxy di Cloudflare [i.e. il sistema antibot adottato da CoopCulture]*”.

¹⁹⁰ Doc. 74_102 (corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema antibot implementato da CoopCulture,.) alla quale è allegato un File Excel contenente un *report* dei *ban* rilevati dal 23 al 30 giugno 2023 suddivisi per utente (v. righe 50, 82, 84, 85, 95, 160, 163, 187, 282, 347, 352, 446, 450, 473, 478, 514, 520, 652, 621).

176. Ad ulteriore conferma del ricorso ai *bot* da parte di City Wonders depone la circostanza che nella corrispondenza interna del maggio 2023 di una delle parti del procedimento si discute della possibilità di acquistare il *robot*, tra gli altri, da City Wonders (“*potremmo chiedere a Walks o Citywonders di “venderci” o noleggiarci in cambio di una fee la soluzione che utilizzano loro per l’acquisto automatico*”)¹⁹¹.

177. Inoltre, City Wonders viene indicata in una *mail* interna di CoopCulture di marzo 2023 come società che opera utilizzando il sistema del *freezing* “*da mesi*” e nel *report* di biglietti *frezati* allegato a tale corrispondenza risultano infatti biglietti riconducibili ad attività di City Wonders a partire dal mese di aprile 2023¹⁹². Da tale *report* risulta, ad esempio, che biglietti di ingresso per il 24 aprile 2023 ore 10:45 sono stati bloccati da City Wonders il 25 marzo 2023 alle ore 10:57 e, quindi, per tutti i 30 giorni intercorrenti tra la data di immissione in vendita dei titoli e la data di visita. La società viene inclusa, altresì, tra i soggetti che, in una *mail* del 13 marzo 2023, il concessionario definiva “*accaparratori turni sotterranei*” tramite la tecnica del *freezing*¹⁹³.

III.2.9 Le condotte di Musement

178. Musement è un *tour operator* che offre, tra l’altro, accessi e visite guidate al Parco del Colosseo ed è titolare di un Contratto Grandi Clienti con CoopCulture, che lo abilita all’acquisto di biglietti sulla piattaforma B2B¹⁹⁴. Il biglietto d’ingresso viene rivenduto dall’operatore unitamente a visite guidate¹⁹⁵. Musement, oltre a vendere direttamente propri servizi, consente la vendita anche ad operatori terzi, incluse alcune parti del procedimento, di pacchetti turistici che comprendono l’entrata al Parco Archeologico del Colosseo sulla sua piattaforma (*Musement business platform*) principalmente attraverso il portale *www.musement.com* e *app*¹⁹⁶.

179. La società ha dichiarato di non aver mai usato i *bot* per acquistare i biglietti del Colosseo¹⁹⁷.

180. Tuttavia, dalle risultanze istruttorie la società risulta tra gli operatori che nell’aprile del 2023 utilizzavano la sopra descritta tecnica del *freezing*, dal momento che la società è presente nel *report* di biglietti di ingresso ordinari “*frezati*” elaborato da CoopCulture in data 27 maggio 2023¹⁹⁸.

181. Rileva, inoltre, che Musement ha consentito la rivendita sulla propria piattaforma, percependo i relativi compensi, di biglietti che Musement stessa sa di essere stati acquistati da terzi tramite l’utilizzo di *bot*. La società risulta infatti pienamente consapevole del fatto che una parte

¹⁹¹ Doc. 9_19 (corrispondenza interna di Musement del 2-3 maggio 2023).

¹⁹² Doc. 74_108 (corrispondenza interna di CoopCulture) che, peraltro, contiene un *report* di biglietti “*frezati*” dal 18/04/2023 al 31/5/2023 all’interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di City Wonders (v. righe nn. 10, 15, 18, 63,75, 87, 119, 125, 126, 132, 141, 142).

¹⁹³ Doc. 74_68 (email di personale di CoopCulture del 13/03/2023).

¹⁹⁴ Doc. 9_3 (Accordo tra Musement e CoopCulture del 19/12/2019).

¹⁹⁵ Doc. 25 (Arrivo informazioni richieste da Musement – 07/08/2023), p. 2.

¹⁹⁶ Doc. 9_14 (email del 18/07/2023) alla quale sono allegate le condizioni contrattuali che gli operatori terzi devono accettare per poter vendere i relativi prodotti attraverso i canali di distribuzione di Musement, nelle quali sono disciplinate le modalità di vendita dei prodotti e i relativi corrispettivi.

¹⁹⁷ Doc. 9 (Verbale dell’accertamento ispettivo presso Musement del 18/07/2023).

¹⁹⁸ Doc. 74_62 (Corrispondenza interna di CoopCulture del 27/05/2023) che contiene un *report* di biglietti “*frezati*” all’interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di Musement (v. riga n. 100).

considerevole dei biglietti venduti da operatori terzi sulla propria piattaforma sono stati acquistati da tali operatori utilizzando *bot* e altre modalità di acquisto massivo.

182. In particolare, da uno scambio di mail *interno* alla stessa Musement del maggio 2023, alcune figure apicali della società discutono dei *bot* come di un sistema utilizzato da tutti gli operatori del settore per l'acquisto dei biglietti del Colosseo (“*all digital distributors have these solutions in place in order to avoid massive manual workload*”), per giungere a valutare la possibilità di sviluppare in proprio un *bot* di auto-acquisto dei biglietti per Colosseo (come precedentemente fatto per un diverso sito turistico), ovvero, acquistare i *bot* da operatori che già dispongono di quelli utilizzabili sul sito di CoopCulture (“*potremmo chiedere a Walks o Citywonders di “venderci” o noleggiarci in cambio di una fee la soluzione che utilizzano loro per l’acquisto automatico*”)¹⁹⁹ e che risultano essere tra i principali utilizzatori della piattaforma Musement²⁰⁰.

III.2.10 Le condotte di Viator

183. Viator è un *marketplace*, una piattaforma *online* in cui operatori terzi, come i rivenditori autorizzati di biglietti, possono pubblicizzare e vendere i propri beni e servizi. Pertanto, Viator non offre servizi di rivendita dei biglietti, ma ottiene come corrispettivo una percentuale sui biglietti venduti da altri sulla propria piattaforma, che ha quindi la funzione di “vetrina”²⁰¹.

184. Dalle evidenze in atti risulta che Viator non ha in essere un Contratto Grandi Clienti con il concessionario²⁰², quindi non può acquistare sul canale B2B²⁰³. Dalle risultanze istruttorie non è nemmeno emerso che Viator abbia acquistato sul canale B2C. Inoltre, allo stato degli accertamenti, non si hanno elementi dimostrativi della conoscenza da parte di Viator dell'acquisto di biglietti con *bot* o altre tecniche di accaparramento massivo, da parte di operatori che utilizzano la sua piattaforma per la rivendita (come Italy With Family²⁰⁴ e City Wonders²⁰⁵).

IV. LE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DELLE PARTI

CoopCulture

185. In via preliminare, CoopCulture sostiene che le contestazioni formulate dagli Uffici istruttori non avrebbero tenuto conto della struttura dell'atto di concessione intercorrente tra CoopCulture e

¹⁹⁹ Doc. 9_19 (Corrispondenza interna di Musement del 2-3 maggio 2023).

²⁰⁰ Doc. 9_25 (Email del 18/07/2023), alla quale è allegata una lista di prodotti distribuiti da operatori terzi per il tramite di Musement negli ultimi 12 mesi.

²⁰¹ Doc. 39 (Arrivo informazioni richieste da Viator – 08/09/2023). Viator si descrive come “*una società americana appartenente al gruppo TripAdvisor ed un marketplace di esperienze di viaggio. Ciò implica che la Società non acquista né tantomeno rivende biglietti o esperienze di viaggio ma, al contrario, permette a operatori terzi di mostrare sul proprio sito web esperienze da ogni parte del mondo, consentendo ai clienti di prenotarle direttamente dai tour operator*”. A riprova del sistema di pagamento, v. Doc. 88 (Memoria difensiva di Italy with Family del 13/11/2023) p. 3 e Doc. 88-bis (Risposta alla richiesta di informazioni di Italy with Family del 13/11/2023); Doc. 154 (Arrivo informazioni richieste da City Wonders del 17/04/2024) – Allegato 4 (Contratto tra Viator e City Wonders).

²⁰² Doc. 74_61 (corrispondenza interna di CoopCulture del 25/09/2023).

²⁰³ Doc. 74_43 (Elenco Clienti CoopCulture 2020) e Doc. 74_64 (Corrispondenza interna di CoopCulture del 07/07/2021) alla quale è allegato un elenco clienti 2020.

²⁰⁴ Doc. 88 (Memoria difensiva di Italy with Family del 13/11/2023) p. 3 e Doc. 88-bis (Risposta alla richiesta di informazioni di Italy with Family del 13/11/2023).

²⁰⁵ Doc. 75_15 e Doc. 154 (Arrivo informazioni richieste in sede di audizione – City Wonders).

la Soprintendenza Archeologica di Roma (oggi, Direzione del Parco Archeologico - DPAC), in ragione del quale il concessionario avrebbe avuto un ruolo marginale in ordine alle modalità di gestione della vendita di biglietti, le quali erano strettamente regolamentate dall'atto di concessione e dalla DPAC.

186. In particolare, il rilascio in vendita dei biglietti sarebbe avvenuto secondo le indicazioni ricevute dalla Direzione del Parco. Le griglie attraverso le quali venivano immessi in commercio i biglietti sarebbero state redatte, infatti, attraverso una rigida procedura interna seguita dall'ufficio vendite, in base a specifici criteri condivisi con la DPAC, dalla quale CoopCulture riceveva le indicazioni relative a giornate speciali, aperture e chiusure straordinarie, etc.; l'ufficio vendite predisponeva, quindi, un *file excel* con la sintesi dei parametri e delle indicazioni ricevute dalla DPAC e lo trasmetteva all'ufficio tecnico per la configurazione dei biglietti sul sistema. Inoltre, sarebbe stato possibile intervenire sullo stato di disponibilità dei biglietti unicamente su richiesta della DPAC, a causa di scioperi, eventi meteorologici, visite istituzionali, mentre nessun tecnico di CoopCulture avrebbe avuto autonomia di intervento sulle piattaforme di rivendita dei biglietti. Il sistema di bigliettazione registrava comunque, nei *log* di registro interni, ogni modifica manuale alla disponibilità dei biglietti.

187. Rispetto al mancato ricorso al sistema denominato API, CoopCulture riconduce il non utilizzo dello stesso all'assenza di una specifica previsione nel contratto di concessione. Inoltre, CoopCulture evidenzia che la decisione della DPAC di ripartire i biglietti sui diversi canali di vendita (B2B e B2C) sarebbe stata adottata su espressa sollecitazione di CoopCulture, come attestato da documentazione che gli Uffici Istruttori non avrebbero preso in considerazione.

188. In merito alla questione della indisponibilità dei biglietti, CoopCulture rileva che non sussistono evidenze di una "*sistematica indisponibilità dei biglietti*", ma solo criticità fisiologiche nella conduzione dei servizi aggiuntivi di uno dei monumenti più visitati al mondo. Innanzitutto, la società contesta che tale fenomeno possa essere fatto risalire già al 2019, sulla base esclusivamente di una dichiarazione dell'operatore Walks, priva tuttavia di supporto documentale. Inoltre, eccepisce che tutti i documenti utilizzati a dimostrazione di tale fenomeno non solo fanno riferimento alla fine del 2022 e al 2023, mentre un solo documento si riferisce al 2021, quanto poi riguarderebbero tutti i Sotterranei del Colosseo, ossia un prodotto dalle disponibilità estremamente ridotte. Inoltre, per gli anni 2020 e 2021 la ridotta disponibilità dei titoli di accesso al Colosseo è da ricondurre alla pandemia da Covid-19, circostanza questa che non sarebbe stata in alcun modo considerata dagli Uffici Istruttori.

189. Con specifico riferimento al Doc. 76-1 che attesterebbe l'indisponibilità di biglietti il 23 novembre 2023, CoopCulture formula una serie di osservazioni e produce delle immagini volte a dimostrare che le transazioni relative a una fascia oraria assunta ad esemplificazione (quella delle 9:30) dimostrerebbero che i biglietti non si sarebbero esauriti in modo repentino, bensì nell'arco di quasi un mese e non nel giro di pochi attimi. Inoltre, anche gli acquisti e le simulazioni di acquisto effettuate dal personale di CoopCulture nel corso degli accertamenti ispettivi dimostrerebbero la disponibilità di biglietti; al riguardo, CoopCulture contesta quanto affermato dagli Uffici Istruttori in merito alla possibilità di CoopCulture di immettere nuove disponibilità sulla piattaforma in qualsiasi momento e senza vincoli procedurali o tecnici, dal momento che tale affermazione non terrebbe conto della suddetta procedura di rilascio e del controllo esercitato dalla DPAC sull'operato del concessionario. Infine, la società ha contestato che possa essere utilizzato a sostegno del

fenomeno dell'indisponibilità dei biglietti il doc. 74-104, nella quale si afferma che solo il 25-30% dei biglietti disponibili sul canale B2C verrebbe acquistato da turisti, dal momento che in tale corrispondenza si rappresenta altresì che la parte restante è acquistata da guide turistiche e piccoli operatori.

190. Al riguardo, CoopCulture eccepisce altresì che non possono essere considerate come evidenze le dichiarazioni rese dal rappresentante della DPAC in merito ad un asserito accaparramento massivo dei biglietti da parte di alcuni operatori, in quanto dichiarazioni apodittiche, rispetto alle quali la DPAC non è stata in grado di fornire elementi di prova.

191. A dimostrazione del fatto che le difficoltà di accesso ai Sotterranei dipendono dal numero limitato di ingressi e non dall'inadeguatezza delle misure adottate da CoopCulture, la società rileva che le medesime criticità si pongono anche all'attuale gestore del servizio di biglietteria.

192. Con specifico riferimento alle azioni di contrasto all'utilizzo di *bot* per l'acquisto dei biglietti di ingresso per il Colosseo, CoopCulture evidenzia che prima del 2022 il carattere episodico dell'utilizzo di *bot* aveva consentito di gestire il fenomeno mediante un'analisi manuale dei registri prodotti dai sistemi e l'adozione di sistemi *Captcha*; a fronte del rilevato aumento nell'utilizzo di *bot* la società ha provveduto tra aprile e luglio 2022 ad implementare sistemi *antibot*, che sono stati successivamente aggiornati.

193. Più in generale, CoopCulture rileva che non esiste una soluzione definitiva per contrastare *bot* e automatismi di accaparramento dei biglietti, in quanto i *bot* vengono continuamente evoluti per eludere i sistemi di sicurezza.

194. Con riferimento al fenomeno del *freezing*, CoopCulture evidenzia di aver documentato che già in data 31 marzo 2022 aveva segnalato tale fenomeno, unitamente a quello dell'accaparramento manuale dei biglietti relativi ai Sotterranei, alla DPAC, che a sua volta denunciò l'accaduto alla Polizia Postale. In particolare, la società evidenzia che, trattandosi di una tecnica attuata attraverso l'utilizzo di cellulari con VPN su *rotating IP* oppure ricorrendo a Google phone, CoopCulture non avrebbe avuto modo di verificarlo. Per affrontare questo problema i tecnici di CoopCulture, hanno individuato, verso la fine del 2023, algoritmi di intelligenza artificiale che analizzano i comportamenti al fine di applicare schemi logici volti a ricondurre determinate azioni all'opera di automatismi. In tali casi, i tecnici bloccavano gli IP attraverso funzioni automatiche.

195. In relazione alla contestazione di un inadeguato utilizzo dei rimedi contrattuali, CoopCulture evidenzia che, non essendo previsto dall'atto di concessione un numero massimo di biglietti acquistabili da ciascun acquirente/rivenditore, la società non avrebbe potuto risolvere i contratti stipulati con gli operatori sulla base della sola rilevazione di un acquisto massivo di biglietti, dovendo invece acquisire evidenze della violazione delle clausole contrattuali. Pertanto, con riferimento al Doc. 74-130, contenente un *report* sul tracciamento dell'attività anomala fatta da alcuni operatori, CoopCulture avrebbe monitorato gli operatori attenzionati e proceduto a risolvere i contratti di quelli in relazione ai quali erano state raggiunte adeguate evidenze.

196. Con specifico riferimento alle contestazioni di utilizzo di sistemi automatici di acquisto formulate da CoopCulture all'operatore Tiqets nel 2019 e nel 2021, CoopCulture rileva di non aver proceduto alla risoluzione contrattuale in quanto i consulenti tecnici avrebbero ritenuto le osservazioni tecniche formulate da Tiqets idonee ad escludere forme di acquisto illegittime e quindi gravi inadempimenti da parte dell'operatore. Anche con riferimento alle contestazioni mosse a Walks nel 2022, CoopCulture rileva che l'operatore avrebbe chiarito che l'utilizzo dei *robot* oggetto

di contestazione aveva costituito un mero *test* di mezzi di automazione che non aveva influito sul volume degli acquisti normali.

197. In merito alle incongruenze nelle modalità di immissione in vendita dei biglietti, CoopCulture eccepisce che la complicità tra CoopCulture e alcuni operatori del *secondary ticketing* che si sarebbe realizzata attraverso “slot invisibili”, oggetto della segnalazione trasmessa tramite la piattaforma di *whistleblowing*, non è stata supportata da alcun elemento di prova, nemmeno su richiesta espressa degli Uffici dell’Autorità, né gli Uffici Istruttori hanno rivenuto ulteriori documenti a sostegno delle dichiarazioni rese dal segnalante. Anche rispetto alle dichiarazioni rese dal rappresentante di Italy With Family, CoopCulture eccepisce la genericità delle vicende anomale segnalate, che potrebbero essere riconducibili a diverse cause (*bug* informatico, tentativi di acquisti massivi bloccati dai sistemi, nuove forme di accaparramento), nonché la carenza di evidenze a supporto delle stesse.

198. In merito all’anomalia consistente nell’acquisto di un intero *slot* da 25 ingressi con più *account* riconducibili, tuttavia, allo stesso operatore, CoopCulture evidenzia che si tratta del fenomeno del *freezing* dalla stessa denunciato alla DPAC e alle autorità giudiziarie.

199. Con riferimento all’anomalia sui dati dei biglietti venduti nel mese di maggio 2023, la società rileva una erronea lettura dei due *report* messi a confronto, in quanto il Doc. 74-155 conterrebbe la lista di chi ha prenotato gli *slot*, quindi considerando la data di visita (e non la data di acquisto dei biglietti), includendo le prenotazioni fatte sulla piattaforma B2C, mentre il *report* di cui al Doc. 74-85 contiene i dati relativi alle vendite per i soli operatori con contratto, allo scopo di monitorare il venduto, e sono inclusi anche i biglietti annullati. Pertanto, le conclusioni degli Uffici sarebbero viziate dal fatto di aver messo a confronto dati non confrontabili tra loro.

200. In relazione alle anomalie attinenti alla vendita dei biglietti gratuiti, CoopCulture rileva che veniva puntualmente chiarito alle scuole che dovevano prima provvedere autonomamente all’acquisto/prenotazione dei titoli di accesso, ciò che varrebbe ad escludere qualsiasi opacità nella gestione di tali biglietti. Inoltre, la società evidenzia l’incidenza ridotta delle visite didattiche rispetto all’insieme dei biglietti venduti.

201. Con riferimento ai profili sanzionatori, CoopCulture eccepisce che non può essere considerata responsabile ai sensi dell’art. 4, comma 1 e 2, della Legge n. 689/81, atteso che ha agito attenendosi strettamente alle direttive della DPAC.

Tiqets

202. Tiqets, dopo aver rappresentato l’inadeguatezza del processo di vendita di biglietti da parte di CoopCulture e dei sistemi *antibot* dalla stessa utilizzati, eccepisce che gli Uffici non avrebbero chiarito cosa debba intendersi per acquisto “massivo” e che non potrebbe considerarsi sufficiente a tal fine il riferimento, contenuto in una corrispondenza interna di CoopCulture, alla verifica degli acquisti superiori a 1.000 biglietti al giorno, in quanto sarebbe una soglia arbitraria, priva di motivazione e di alcun attributo di proporzionalità, posto che nel caso del Colosseo corrisponderebbe al 3-4% della quantità totale di biglietti.

203. Ciò posto, Tiqets rappresenta che, per tutto il periodo considerato rilevante nella comunicazione del termine di chiusura istruttoria, la società effettuava due tipologie di acquisto: *i*) su richiesta diretta del singolo cliente (tipologia che per sua natura non rientrerebbe in alcuna definizione di acquisto massivo) e *ii*) in prevendita. Nel periodo in questione Tiqets avrebbe effettuato acquisti in prevendita con modalità esclusivamente manuali e le quantità acquistate non

sarebbero mai risultate in eccesso rispetto alle richieste della propria clientela. La società rappresenta come, considerando le diverse fasce orarie in cui è ripartito l'accesso al Colosseo, sia possibile che Tiqets abbia acquistato manualmente più di 1.000 biglietti al giorno, che in alta stagione rappresentano solo il 3-4% della quantità totale e come, in effetti, il numero totale di biglietti acquistati da Tiqets nel periodo luglio 2019 – novembre 2023 si è attestato su una media del [1-10%] del totale dei biglietti emessi da CoopCulture, determinando quindi un impatto marginale sui biglietti disponibili.

204. Con specifico riferimento ai documenti richiamati nella comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria, Tiqets contesta la rilevanza, ai fini della dimostrazione di acquisti automatizzati da parte della società, del: *i*) Doc. 74-68, in quanto la società sarebbe citata solo nella *email* più recente, nella quale si riporta un elenco di operatori che acquistano biglietti, senza che siano stati resi visibili i dati in commento; da tale elenco emergerebbe che ci sono molte altre società che acquistano come e più di Tiqets, ma che non sono parte del procedimento, a conferma dell'irrelevanza ai fini probatori di una unica *email* nella quale è citata Tiqets e che, comunque, non dimostrerebbe alcuna violazione; *ii*) Doc. 74-102, dal momento che – quanto a Tiqets – riguarda esclusivamente la rilevazione di “*availability checks*” e non di acquisti, in un numero (65-75) che non potrebbe considerarsi massivo; *iii*) il Doc. 74-62, in quanto non riguarda attività di acquisto ma di *freezing* che Tiqets non ha mai posto in essere.

205. Più in generale Tiqets evidenzia che riveste particolare rilevanza il fatto che la società non abbia mai fatto acquisti sul canale B2C, laddove la maggior parte delle evidenze utilizzate nella comunicazione delle risultanze istruttorie per affermare l'esistenza di acquisti automatizzati farebbe riferimento proprio al canale B2C.

206. Con riguardo ai sistemi automatizzati di acquisto, Tiqets afferma che non avrebbe mai utilizzato tali sistemi, né prima, né dopo l'entrata in vigore della norma che ne ha espressamente vietato l'utilizzo (2 aprile 2023). A tale riguardo, non rilevarebbe la contestazione inviata da CoopCulture il 5 luglio 2019, dal momento che, dopo le spiegazioni fornite dalla società, l'account B2B di Tiqets è stato riattivato da CoopCulture. Ne conseguirebbe che la contestazione di CoopCulture non proverebbero affatto che Tiqets abbia utilizzato da luglio 2019 in poi sistemi automatizzati per acquisti massivi ma proverebbe, al contrario, che a partire da tale data tali sistemi non sono stati certamente utilizzati, essendo stato riattivato l'account e non essendo stata mossa ulteriore contestazione. Anche la seconda contestazione inviata da CoopCulture il 22 ottobre 2021, secondo Tiqets non assumerebbe rilevanza ai fini della dimostrazione di utilizzo di *bot* da parte della società. Al riguardo, Tiqets evidenzia anche che in tale lettera di contestazione CoopCulture dà atto dello svolgimento di verifiche periodiche eseguite per intercettare acquisti automatizzati dei biglietti, dimostrando che in data antecedente all'ottobre del 2021 il concessionario non aveva rilevato anomalie nei confronti di Tiqets. Inoltre, a seguito di tale contestazione, Tiqets ha rappresentato a CoopCulture di aver utilizzato un'automazione non già per acquistare i biglietti, ma solo per verificarne la disponibilità. A seguito delle osservazioni formulate da Tiqets, l'account B2B della società è stato riattivato da CoopCulture e Tiqets si è impegnata a gestire manualmente le attività prima automatizzate.

207. In merito al Doc.74-102, contenente un *report* elaborato dai sistemi *antibot* utilizzati da CoopCulture e dal quale risulterebbero *ban* rilevati nel periodo 23-30 giugno 2023, Tiqets rileva che tale documento non sarebbe idoneo a dimostrare l'uso di sistemi automatizzati per l'acquisto di

biglietti da parte di Tiqets, in quanto anche in tal caso la società avrebbe proceduto manualmente a verificare la disponibilità di biglietti (“*Too many availability check*”) per mostrare ai propri clienti la disponibilità degli stessi in tempo reale. Inoltre, le rilevazioni che riguardano Tiqets supererebbero la soglia fissata dal concessionario di poche unità (1-10), a dimostrazione che non si trattava di attività massive.

208. In merito al fenomeno del *freezing*, Tiqets rileva che tale pratica prevede che l’acquisto del biglietto sia concluso sul canale B2C, che Tiqets non ha mai utilizzato per i propri acquisti. Quand’anche fosse stato rilevato dai sistemi di CoopCulture che saltuariamente qualche biglietto prenotato rimaneva in stato “riservato” per più di 15.30 minuti, il che poteva avvenire per la chiusura accidentale della pagina *internet* o per la perdita di connessione *internet*, ciò sarebbe addebitabile ad un errore nel sistema di biglietteria di CoopCulture, sconosciuto a Tiqets. Inoltre, la società rileva che gli allegati dei Doc.ti 74-62 e 74-108 non sarebbero comprensibili in quanto ampiamente omissati, anche con riferimento ai dati che riguardano Tiqets e in quanto non proverebbero un blocco per un significativo periodo di tempo, posto che mostrano solo la data e l’ora in cui i biglietti sono stati temporaneamente prenotati e la data della visita a cui si riferiva il biglietto. Il Doc. 74-68, consistente in una corrispondenza interna di CoopCulture che riguarda l’accaparramento di biglietti per i Sotterranei, non sarebbe rilevante in quanto trattasi di una tipologia di biglietti che Tiqets da tempo non acquista più e in quanto la società è citata solo nella più recente corrispondenza, all’interno di un elenco di imprese che acquistano biglietti, in un contesto che non avrebbe nulla a che fare con il *freezing*. Inoltre, tale fenomeno sarebbe stato risolto da CoopCulture a febbraio 2023 mentre l’utilizzo di tale tecnica viene contestato a partire da marzo 2023, ossia quando il problema sarebbe stato già risolto dai tecnici di CoopCulture.

209. Infine, Tiqets afferma di non aver violato l’art. 23, comma 1, lett. *bb-bis*) del Codice del consumo, in quanto risulterebbero assenti gli elementi costitutivi di tale illecito, vale a dire sia l’utilizzo di strumenti automatizzati per l’acquisto di biglietti, sia il fine di eludere limiti imposti riguardo al numero di biglietti o qualsiasi altra norma applicabile; infatti, CoopCulture non ha imposto alcun limite agli acquisti fino all’autunno del 2023. La Società afferma che non sussisterebbe nemmeno alcuna violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto mancherebbero gli elementi costitutivi di tale illecito, vale a dire la commissione di una pratica commerciale scorretta e la coercizione/indebito condizionamento. Infatti, la società afferma che non potrebbe costituire una pratica scorretta il mero acquisto massivo di biglietto, che non è vietato nemmeno dal citato art. 23, comma 1, *bb-bis*) e, in ogni caso, Tiqets si sarebbe sempre limitata a comprare in anticipo i biglietti in prevendita necessari per svolgere la sua attività, senza porre in essere condotte di accaparramento, né tentato di ingannare i sistemi di rilevazione del concessionario. Pertanto, mancherebbe l’elemento della contrarietà alla diligenza professionale e, dunque, l’esistenza di una pratica commerciale scorretta. Difetterebbe, inoltre, l’elemento della coercizione/indebito condizionamento dal momento che Tiqets, in considerazione della contenuta quota di biglietti acquistati dalla società, pari al [1-10%] del totale nel 2023.

210. Peraltro, Tiqets rileva l’anomalia per la quale il concessionario sarebbe accusato di aver violato l’articolo 20 del Codice del consumo, mentre la società che avrebbe solo “contribuito” alla indisponibilità dei biglietti di accesso al Colosseo sarebbe accusata di una pratica più grave ed evidenza che nei precedenti relativi all’uso di strumenti automatizzati/di acquisto massivo

l’Autorità ha sanzionato solo i professionisti che avrebbero dovuto vigilare sul fenomeno e non le imprese che hanno utilizzato tali strumenti.

211. In merito alla durata delle condotte, Tiqets eccepisce l’indebita estensione del periodo considerato dal momento che nella comunicazione di avvio veniva ipotizzata l’esistenza di pratiche commerciali scorrette a partire almeno dal mese di novembre 2022, mentre nella comunicazione delle risultanze istruttorie la violazione contestata viene fatta risalire al luglio 2019, con conseguente violazione del diritto di difesa dal momento che la società sarebbe stata privata di una sequenza di passaggi procedurali (audizioni, deposito di memorie e documenti) utili alla sua difesa. Inoltre, la società contesta che sussistano evidenze idonee a dimostrare l’esistenza di una pratica aggressiva durata continuativamente per quattro anni e quattro mesi.

212. Infine, sotto il profilo procedurale, la società eccepisce la compressione del diritto di difesa in quanto numerosi documenti contenuti nel fascicolo istruttorio e utilizzati per contestare la violazione non sarebbero stati resi disponibili a Tiqets, senza fornire le ragioni di tale diniego. La compressione del diritto di difesa deriverebbe anche dal diniego di audizione dinanzi al Collegio, anch’esso privo di motivazione.

GetYourGuide

213. In via preliminare, GetYourGuide evidenzia il differente ruolo svolto dalla stessa rispetto alla sua controllata GetYourGuide Yours & Tickets GmbH (di seguito, anche “GetYourGuide Tour & Tickets”), rilevando come, sebbene quest’ultima non sia parte del procedimento, GetYourGuide, con spirito collaborativo, ha fornito le proprie osservazioni anche con riferimento alla condotta della sua controllata. In particolare, la società evidenzia che GetYourGuide gestisce una piattaforma di intermediazione *online* sulla quale vengono offerte *tour* guidati e attività turistiche da parte di terzi fornitori (*marketplace online*), mentre GetYourGuide Tour & Tickets opera come venditore diretto di alcuni servizi. GetYourGuide asserisce che – attraverso la sua controllata – ha operato come rivenditrice dei biglietti per l’accesso al Colosseo fino al 29 giugno 2023, per via dell’imposizione di stringenti obblighi di offerta abbinata ad altri servizi imposti da CoopCulture.

214. Con riferimento alle condotte contestate, GetYourGuide dichiara che GetYourGuide Tour & Tickets non ha mai utilizzato strumenti automatizzati per l’acquisto dei biglietti di ingresso al Colosseo, affidando tale attività ai propri collaboratori che sono chiamati ad acquistare, manualmente, tramite la piattaforma B2B, per ciascuna fascia oraria, tra [1-50] e [50-100] biglietti.

215. In relazione alla tecnica del *freezing*, GetYourGuide dichiara di aver condotto un’indagine interna, a seguito della quale esclude che i suoi collaboratori possano aver utilizzato tale tecnica, eccependo che le contestazioni ad essa mosse nella comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria sarebbero sorrette unicamente dalle congetture dei dipendenti di CoopCulture, non essendovi altro elemento a riscontro nel fascicolo istruttorio.

216. In particolare, le tabelle allegate ai documenti 74-62, 74-102 e 74-108 sarebbero mere allegazioni di una parte del procedimento (CoopCulture) delle quali non si conosce la metodologia di redazione e, non essendo stato indicato il codice PNR del biglietto nei citati documenti 74-62 e 74-108, non sarebbe possibile identificare il biglietto e il suo acquirente, né provare che esso sarebbe stato “*frezato*”.

Walks

217. Walks dichiara che la *mission* della società è sempre stata la vendita di pacchetti turistici all'interno dei quali inserire i biglietti acquistati da CoopCulture, per soddisfare le richieste degli utenti che acquistano sul mercato statunitense e, dunque, senza alcuna finalità di acquisto massivo e senza realizzare una mera rivendita a prezzo maggiorato dei biglietti di accesso al Colosseo.

218. Inoltre, Walks evidenzia che il ricorso a sistemi automatizzati sul canale B2C deriva esclusivamente dall'inadempimento contrattuale di CoopCulture che non ha mai garantito la fruibilità di un numero adeguato di biglietti di ingresso, compromettendo seriamente l'attività imprenditoriale di Walks e costringendola a reperire sul mercato B2C i biglietti del Colosseo. Sul punto, la società evidenzia che la *mala gestio* del concessionario si evincerebbe anche dalle dichiarazioni rese da alcune delle parti del procedimento e che la penuria di biglietti sul canale B2C sarebbe solo una conseguenza delle scelte discrezionali (e opportunistiche) di CoopCulture.

219. La società rileva che, in ogni caso, non sussisteva, fino all'autunno del 2023, un limite riguardo al numero di biglietti acquistabili su entrambi i canali.

220. Con riferimento ai *report* relativi ai volumi complessivi di biglietti acquistati da Walks, dai quali risulterebbero significative percentuali di biglietti acquistati tramite *bot*, la società eccepisce che nel periodo gennaio 2022 – ottobre 2023 solo il 13,09% dei biglietti è stato acquistato mediante l'ausilio di strumenti automatizzati, a dimostrazione del fatto che Walks ha sempre ritenuto come prioritario l'acquisto manuale e che l'utilizzo di strumenti automatizzati era limitato allo stretto necessario e in momenti di penuria di biglietti.

221. Walks rileva, inoltre, di non aver mai "imposto" l'acquisto del biglietto combinato con servizi ulteriori e che i propri clienti (peraltro americani) acquistavano consapevolmente il pacchetto turistico.

222. Con comunicazione del 19 giugno 2023 CoopCulture ha previsto una limitazione all'abbinamento del biglietto a servizi ulteriori che, a seguito di un confronto con il concessionario, è risultata riguardare solo servizi aggiuntivi minori come audioguide, videoguide, mappe, etc., e non anche i "pacchetti turistici" come quelli offerti da Walks. A seguito di tale comunicazione, al fine di rendere sempre più trasparente il proprio operato, Walks ha inserito sul proprio sito *web* le informazioni relative al prezzo del singolo biglietto di ingresso al Colosseo e di tutti i servizi previsti all'interno del pacchetto turistico venduto ai propri clienti.

223. Walks evidenzia, infine, la buona fede della società, desumibile dalla comunicazione che il 13 aprile 2022 il relativo Presidente ha trasmesso ai propri dipendenti, invitandoli a non utilizzare sistemi automatizzati per l'acquisto dei biglietti del Colosseo, nonché l'assenza di un pregiudizio per i consumatori consistente in un significativo esborso di denaro, dal momento che Walks ha sempre offerto ai propri clienti un'esperienza comprendente servizi ulteriori rispetto al solo titolo di ingresso al Colosseo.

224. Con riferimento alla durata, la società evidenzia che l'utilizzo effettivo di sistemi automatizzati ha riguardato solo il periodo luglio-ottobre 2023 e, quindi, una parte limitata del periodo oggetto di scrutinio da parte dell'Autorità, nella quale i biglietti sarebbero stati del tutto irreperibili. Inoltre, Walks dichiara che dal 17 ottobre 2023, a seguito dell'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, la società ha completamente arrestato l'utilizzo di qualsiasi forma di automazione.

Italy With Family

225. Italy With Family eccepisce che le contestazioni mosse alla società si baserebbero su un presupposto di fatto infondato dal momento che essa non avrebbe mai effettuato acquisti massivi di biglietti per il Colosseo, in grado di influire sulla disponibilità degli stessi in relazione all'intero mercato, posto che, insieme alla società SMI s.r.l., ha acquistato, nell'anno 2022 e nell'anno 2023 biglietti pari – rispettivamente - allo 0,3% e allo 0,5% di tutti i biglietti complessivamente venduti in quegli anni da CoopCulture. Sul punto, Italy With Family rileva altresì che proprio in base al numero di biglietti acquistati - poche centinaia al giorno – la società dovrebbe essere tenuta distinta da quegli operatori che acquistano migliaia di biglietti al giorno. Inoltre, Italy With Family evidenzia che tutti gli operatori coinvolti nel procedimento raggiungerebbero solo il 20% del totale dei biglietti per il Colosseo venduti da CoopCulture, ciò che impedirebbe di sostenere che gli stessi abbiano potuto alterare il mercato.

226. In merito agli acquisti dei biglietti che Italy With Family ha effettuato tramite il canale B2C, la società rileva innanzitutto che tale canale non era riservato solo ai consumatori finali ma anche a tutte le agenzie non titolari di un contratto con CoopCulture. Con specifico riferimento all'utilizzo del cd. "autoclick", Italy With Family argomenta che esso non costituirebbe un *bot*, trattandosi solo di un programma che "clicca" in maniera automatica, aggiornando così più velocemente la pagina *web*, ma sempre sotto la supervisione dell'essere umano che posiziona il cursore sul punto utile per l'azione che si intende svolgere.

227. Con riferimento all'utilizzo di *bot* da parte della società SMI, Italy With Family eccepisce che tale contestazione sarebbe del tutto inconferente, posto che SMI non è parte del procedimento e Italy With Family, essendo un'entità diversa, non potrebbe rispondere dell'operato realizzato dalla società SMI.

228. Sul punto, non assumerebbero rilevanza né le dichiarazioni del *whistleblower* in quanto prive di prove a sostegno, né la corrispondenza interna tra funzionari di CoopCulture risalente a ottobre 2021 e a luglio 2022, dal momento che alcuna contestazione formale è stata mai formulata a SMI da parte di CoopCulture. Inoltre, la società rileva che nel periodo al quale si riferisce tale corrispondenza Italy With Family non era ancora costituita (essendo stata costituita a novembre 2022).

229. In merito ai *report* interni di CoopCulture che documentano la rilevazione di *ban* nel giugno del 2023 anche in relazione ad *account* riconducibili a Italy With Family, SMI e IWF, la società eccepisce che tali documenti sarebbero privi di valore probatorio stante l'oscuramento dei dati ivi presenti. Inoltre, la società rileva che il sito di CoopCulture avrebbe costretto chiunque tentasse l'acquisto *online* dei biglietti ad aggiornare la pagina di continuo e ad avere continue interazioni con il sito, con la conseguenza che, spesso, l'utente avrebbe potuto essere facilmente rilevato come *ban*. In ogni caso, Italy With Family argomenta che se CoopCulture avesse avuto le prove di un utilizzo non conforme da parte della società SMI avrebbe risolto il contratto stipulato con quest'ultima.

230. In relazione alla durata delle condotte contestate, Italy With Family ribadisce che la decorrenza delle violazioni deve tener conto che la società è stata costituita nel novembre del 2022.

Musement

231. Musement dichiara che per l'acquisto dei biglietti di ingresso che compongono i prodotti che la società gestisce come responsabile organizzatore, e non come semplice intermediario nella vendita

di servizi a terzi, i dipendenti della stessa accedevano manualmente alla piattaforma *online* B2B di CoopCulture ed acquistavano quantitativi di volta in volta adeguati alle offerte gestite.

232. La società ha evidenziato, inoltre, che nel *voucher* allegato alla conferma di acquisto è presente un'informativa contenente, tra l'altro, l'indicazione del prezzo base del biglietto di ingresso per il Colosseo e dei servizi offerti da Musement, e che i prodotti offerti dalla società dispongono di una cancellazione gratuita fino a 24 ore prima dell'esperienza, anche qualora i biglietti acquistati tramite la piattaforma B2B non siano rimborsabili.

Viator

233. Viator ha rappresentato di non acquistare o rivendere biglietti, ma di limitarsi a consentire a operatori terzi di pubblicizzare e vendere i propri beni o servizi sulla piattaforma *online* della società, che pertanto agisce come *hosting provider* e mero intermediario.

234. La società evidenzia che, al momento della sottoscrizione del contratto tra Viator e gli operatori terzi, questi dichiarano e garantiscono il possesso di tutte le autorizzazioni necessarie alla fornitura proposta e il rispetto di tutte le leggi vigenti, per cui Viator in caso di segnalazione dell'utilizzo di mezzi illegali per l'acquisto dei biglietti venduti sulla propria piattaforma interviene tempestivamente, anche disattivando le inserzioni e cessando il rapporto con l'operatore.

235. Infine, la società evidenzia che la documentazione contenuta nel fascicolo istruttorio consente di confermare il ruolo di Viator come semplice *marketplace* e dunque l'estraneità della società ai profili di criticità oggetto del procedimento.

City Wonders

236. City Wonders evidenzia che l'attività dalla medesima svolta non consiste in una mera rivendita di titoli di accesso a siti turistici di interesse, tra cui il Colosseo, ma nel commercializzare pacchetti turistici che includono una più ampia gamma di servizi, tipicamente rivolti a clienti anglosassoni e americani. La società dichiara che tale attività è stata svolta senza mai effettuare attività di cd. bagarinaggio e utilizzando unicamente il canale riservato da CoopCulture alle imprese (B2B), secondo canoni di correttezza e trasparenza nei confronti dei consumatori.

237. In particolare, City Wonders rileva di non poter essere considerata responsabile del fenomeno della scarsità dei titoli di accesso al Colosseo, rispetto al quale era CoopCulture a dover rispondere, tenuto conto che quest'ultima decideva autonomamente come organizzare l'emissione e l'offerta dei biglietti. La società rileva che tale responsabilità potrebbe essere estesa agli operatori che si approvvigionano da CoopCulture solo nella misura in cui abbiano dolosamente o colposamente contribuito a tale fenomeno violando specifiche regole di comportamento.

238. Al riguardo, City Wonders evidenzia: *i)* di aver acquistato i biglietti per il Colosseo esclusivamente dal canale B2B, sul presupposto che tale canale avesse un *plafond* distinto e riservato ai soli *tour operator* e che, quindi, i biglietti acquistati attraverso tale piattaforma venissero sottratti esclusivamente ai concorrenti; solo nel corso dell'istruttoria la società avrebbe appreso che non vi era alcuna separazione del canale B2B con il canale B2C (e che, quindi, qualsiasi acquisto effettuato sul canale B2B contribuiva a ridurre il *plafond* totale dei biglietti disponibili); *ii)* di non aver mai fatto uso di *bot*, accogliendo con favore la notizia dell'introduzione da parte del concessionario di sistemi *antibot*, come dimostrato dal documento 76-44, consistente in una corrispondenza interna della società acquisita in ispezione, che gli Uffici non hanno utilizzato come prova a discarico.

239. La società argomenta, inoltre, che la contestazione di una pratica commerciale aggressiva formulata dagli Uffici Istruttori non terrebbe in considerazione l'esponenziale aumento dei visitatori del Colosseo, pari al 60%, nel periodo dal 2019 al 2023, a dimostrazione del fatto che dietro il problema della scarsità dei biglietti vi sarebbe principalmente un problema di eccesso di domanda strutturale. Tale profilo non sarebbe stato oggetto di approfondimento nel corso dell'istruttoria

240. Con particolare riferimento alla contestazione di acquisti massivi, anche attraverso strumenti automatizzati, City Wonders evidenzia, preliminarmente, che tali acquisti debbano intendersi riferiti a quantità che vanno oltre le necessità dell'operatore economico, e non già al mero acquisto di elevate quantità, che sarebbe una pratica del tutto ordinaria del mercato per gli operatori di grandi dimensioni. Sul punto, la società dichiara di non aver mai acquistato biglietti in numero superiore al proprio reale fabbisogno, tant'è che nel periodo 2022-2023 le vendite si sarebbero attestate su livelli inferiori rispetto al periodo 2017-2019, nonostante l'aumento della domanda per il sito turistico del Colosseo registrato in questi anni. Ciò dimostrerebbe l'assenza di acquisti massivi, che avrebbero dovuto determinare un aumento e non un calo delle vendite, e che la società – non riuscendo a disporre di un numero di titoli di ingresso adeguato per il proprio fabbisogno – ha collocato un numero di pacchetti inferiore rispetto alle richieste della clientela.

241. In merito al contestato indebito condizionamento dei propri clienti, la società afferma di aver offerto i propri pacchetti a soggetti che non erano interessati al mero biglietto di ingresso al Colosseo e che il genuino interesse della propria clientela per i pacchetti organizzati da City Wonders per la visita al Colosseo sarebbe dimostrato dal fatto che si tratta di turisti non italiani che tendono a programmare le proprie vacanze con l'obiettivo di svolgere *tour* guidati, che verrebbero quindi acquistati in modo libero e consapevole, in alcun modo influenzato dal fenomeno della scarsità dei biglietti di accesso, come dimostrerebbe l'alto tasso di recensioni positive di cui gode la società.

242. Inoltre, la società evidenzia l'assenza di benefici economici derivanti dalla scarsità dei titoli di accesso per il Colosseo. A tal fine, City Wonders dichiara che i pacchetti venduti dalla società in relazione agli altri monumenti della Capitale hanno registrato *performance* migliori e un tasso di crescita più elevato rispetto al Colosseo e che il prezzo medio di vendita del pacchetto di ingresso al Colosseo è rimasto sostanzialmente stabile nel tempo, mentre se la società avesse voluto sfruttare a proprio favore la scarsità dei biglietti avrebbe verosimilmente incrementato i prezzi dei propri prodotti.

243. Sotto il profilo giuridico, la società eccepisce l'inesistenza dei presupposti per l'indebito condizionamento alla luce dei parametri elencati all'articolo 25 del Codice del consumo (luogo, tempo, persistenza e natura della condotta).

244. In merito alla contestazione relativa all'utilizzo di *bot*, City Wonders eccepisce la lesione dei propri diritti di difesa dal momento che i documenti su cui si fonda l'addebito: *i*) non avrebbero formato oggetto di contraddittorio nel corso del procedimento, in occasione dell'audizione richiesta dalla società (in vista della quale era stata formulata un'istanza di accesso agli atti finalizzata a prendere contezza del quadro fattuale all'interno del quale si inserivano le contestazioni oggetto del procedimento); tali documenti, infatti, sono stati resi disponibili solo a seguito dello scioglimento delle riservatezze, uno di essi a meno di 24 ore dall'invio della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria; *ii*) sarebbero stati resi accessibili in una versione ampiamente omissa, tale da renderli intellegibili.

245. In particolare, le tabelle acquisite in sede ispettiva da CoopCulture e rispetto alle quali gli Uffici Istruttori non hanno chiesto spiegazioni a CoopCulture, non indicano l'autore (gestore dei sistemi *antibot* o CoopCulture sulla base della documentazione fornita da quest'ultimo), le regole di ingaggio (tracciare tutti i comportamenti degli utenti, solo quelli sospetti o solo quelli certamente riconducibili ad attività non umane), il grado di accuratezza (margini di errore delle analisi), le modalità di compilazione e il significato di quanto riportato (significato dei colori, dei termini e delle sigle utilizzate).

246. In particolare, la società rileva che il documento 74-47, consistente in un *report* relativo allo *screening* sull'utilizzo dei *bot* da luglio 2022, sarebbe assolutamente indecifrabile e in ogni caso non utilizzabile per contestare la violazione dell'articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*), del Codice del consumo; rispetto al medesimo documento la società rileva, altresì, che in ogni caso sarebbe legittimo ipotizzare che il colore verde in cui è rinvenibile anche il nominativo di City Wonders stia a significare un'attività non rilevante rispetto agli operatori marcati in rosso e che la società non è tra i cinque clienti che l'email di accompagnamento del *report* indica come clienti da bannare, a riprova del fatto che il *report* contiene anche soggetti per i quali non vi è alcuna prova di utilizzo di *bot* o, comunque, rispetto ai quali CoopCulture ha ritenuto di non procedere in quanto la loro condotta non presentava un sufficiente grado di anomalia. A conferma di ciò, City Wonders produce le schermate della piattaforma B2B di CoopCulture, che tiene traccia degli acquisti effettuati dagli utenti registrati, dalle quali risulterebbe che gli *user* indicati nel *report* relativo al 15 settembre, al 29 agosto e al 13 luglio 2022 non hanno effettuato alcun acquisto in tali giornate.

247. In merito al documento 74-102, consistente in un *report* relativo a giugno del 2023, la società eccepisce che lo stesso sarebbe ugualmente non intellegibile, non essendo indicati i significati dei termini utilizzati, i criteri utilizzati per individuare le soglie che hanno fatto scattare le presunte anomalie, la ragione per la quale nella medesima riga compaiono più *username* anche riconducibili a più operatori. In ogni caso, City Wonders rileva che - secondo quanto emerge dal documento 11-362, che riporta una conversazione interna di CoopCulture sulla richiesta di chiarimenti di un utente destinatario del *ban*, proprio in virtù degli esiti del *report* - il concessionario riconosce che l'inclusione nel *report* non implica necessariamente l'utilizzo dei *bot*, essendo anzi credibile che non abbia utilizzato alcun automatismo.

248. Infine, con riferimento al documento 9-19, consistente in una conversazione interna di Musement, in cui si prospetta la possibilità di chiedere a Walks o City Wonders di vendere o noleggiare la soluzione che utilizzano per l'acquisto automatico dei biglietti, City Wonders ne contesta la valenza probatoria, trattandosi di una dichiarazione *de relato* mai verificata, non essendo stata formulata a Musement una richiesta di informazioni sul punto. In ogni caso, la società dichiara di non aver mai ricevuto da Musement richieste di tale tipologia.

249. La società lamenta, inoltre, che sono state rese accessibili solo le informazioni relative a City Wonders, così da impedire un'analisi di confronto con le altre parti del procedimento, che sarebbe rilevante quantomeno in chiave sanzionatoria e, più in generale, necessaria per comprendere eventuali effettive anomalie dei valori riportati.

250. A fronte delle ripetute richieste di accesso della società alle parti omissate dei documenti in esame, la risposta degli Uffici Istruttori dimostrerebbe l'assenza di istruttoria in merito all'effettivo significato delle suddette tabelle, che sarebbero state liberamente interpretate al solo fine di supportare la tesi accusatoria.

251. City Wonders evidenzia, altresì, a conferma del non utilizzo di *bot* per l'acquisto dei biglietti per il Colosseo: *i*) che non ha mai ricevuto lettere di formale contestazione sotto tale profilo da parte di CoopCulture; *iii*) che nel corso dell'attività ispettiva condotta dall'Autorità presso una società controllata, non è stata rinvenuta alcuna traccia di *bot* e nessuno dei documenti acquisiti in tale occasione allude ad una simile modalità di acquisto.

252. In merito alla tecnica del *freezing*, City Wonders rileva che – in base alla descrizione di tale tecnica operata dagli Uffici – la stessa non potrebbe essere qualificata come modalità di acquisto attraverso strumenti automatizzati, richiedendo esclusivamente interazioni umane. In ogni caso, City Wonders sarebbe estranea a tale tecnica, dal momento che non avrebbe mai effettuato acquisti sul canale B2C. Tale circostanza sarebbe confermata dalla sostanziale corrispondenza tra i dati di vendita della società e i dati relativi agli acquisti effettuati dalla stessa sulla piattaforma B2B. In ogni caso, in relazione al documento posto dagli Uffici Istruttori a sostegno della contestazione formulata, consistente in un *file excel* acquisito in sede ispettiva presso CoopCulture denominato “*lista posti bloccati freeze*” la società eccepisce la non intellegibilità dello stesso.

253. In merito alla durata dell'infrazione, City Wonders eccepisce che: *i*) non potrebbe essere fissata la data di inizio al luglio 2022, non essendo utilizzabile il documento 74-47 che si riferisce ad un utilizzo di *bot* in data antecedente all'entrata in vigore dell'articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*) e dal momento che la società avrebbe dimostrato un acquisto limitato, talvolta nullo, di biglietti nel periodo in questione; *ii*) non potrebbe essere fissata la data di conclusione al novembre 2023, derivante da un controllo effettuato sul portale di acquisto dei biglietti da cui è emersa l'indisponibilità di biglietti per il 23 novembre 2023, dal momento che la circostanza che in uno specifico giorno non vi fosse disponibilità nulla direbbe in merito al perdurare della condotta ritenuta illecita (al massimo il termine di conclusione dovrebbe essere fissato al 1° luglio 2023, data in cui è stato separato il canale B2B da quello B2C).

254. Infine, la società eccepisce l'assenza di contraddittorio sulla sanzione eventualmente applicabile, non essendo menzionati nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria i parametri utilizzabili.

V. CONTRODEDUZIONI DELLE PARTI ALLA COMUNICAZIONE DI CONTESTAZIONE DEGLI ADDEBITI

Coopculture

255. In data 23 dicembre 2024 CoopCulture ha presentato le proprie controdeduzioni scritte al Collegio, nelle quali, rinviando alle osservazioni puntualmente esposte nella memoria conclusiva, ha evidenziato l'infondatezza ed erroneità delle dichiarazioni rese da alcuni operatori parti del presente procedimento, in merito alla asserita autonomia e discrezionalità di CoopCulture nell'organizzare l'emissione in vendita dei biglietti. CoopCulture ha pertanto ribadito che, invece, era il contratto consensuale intercorrente con la DPAC a definire come si dovesse strutturare il servizio di biglietteria e che la concessionaria si è sempre attenuta alle direttive impartite dalla DPAC anche per i criteri da utilizzare nella definizione delle c.d. griglie. Anche i tempi di riapertura della biglietteria fisica nel periodo post-covid sono ascrivibili esclusivamente a decisioni del DPAC. Peraltro, tale asserita autonomia di CoopCulture, sostenuta dagli Uffici Istruttori e affermata

pedissequamente da talune parti del procedimento, sarebbe sostenuta solo dalle dichiarazioni del rappresentante della DPAC e sarebbe in contrasto con i documenti prodotti.

Tiqets

256. In data 23 dicembre 2024, Tiqets ha trasmesso le proprie controdeduzioni scritte al Collegio, nelle quali la società ha formulato, in via preliminare, alcuni rilievi di natura procedimentale, asseritamente lesivi del suo diritto di difesa, relativi: *i)* al diniego dell'istanza di audizione finale dinanzi al Collegio, rilevando che la concessione di un termine per ulteriori note scritte non garantisca appieno il diritto al contraddittorio e non rispetti il principio di immediatezza; *ii)* alla circostanza che le nuove controdeduzioni scritte al Collegio hanno ad oggetto sempre la comunicazione del termine di chiusura dell'istruttoria del 28 giugno 2024 e non una nuova comunicazione degli addebiti come prevista dal Nuovo Regolamento, laddove la prima contiene solo una ricostruzione dei fatti così come accertata dal responsabile del procedimento e non anche una valutazione giuridica volta ad illustrare in cosa consista l'ingannevolezza e l'aggressività delle condotte contestate a Tiqets; *iii)* al diniego dell'istanza di accesso ad alcuni documenti contenuti nel fascicolo istruttorio; *iv)* all'indebita estensione del periodo considerato, rispetto a quanto indicato nella comunicazione di avvio del procedimento.

257. Nel merito, la società rappresenta di non aver utilizzato sistemi automatizzati di acquisto dei biglietti, né prima, né dopo l'introduzione dell'articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*), rilevando che solo nell'ottobre del 2023 CoopCulture ha introdotto un limite al numero massimo di biglietti acquistabili; allo stesso modo, la società afferma di non aver mai effettuato acquisti massivi, essendosi limitata all'acquisto dei biglietti necessari a soddisfare le richieste della propria clientela, i quali hanno avuto una incidenza molto ridotta sul totale dei biglietti resi disponibili da CoopCulture e di non aver mai attuato la pratica del *freezing*. Pertanto, la società ritiene che non sussisterebbero gli elementi costitutivi dell'illecito di cui all'articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*), né tantomeno gli elementi costitutivi di una pratica commerciale aggressiva, nemmeno in termini di "contributo" alla condotta contestata a CoopCulture.

258. In particolare, con riferimento alle contestazioni sull'utilizzo di strumenti automatizzati di acquisto di biglietti formulati da CoopCulture a Tiqets nel 2019 e nel 2021, la società evidenzia che la memoria conclusiva di CoopCulture confermerebbe che le spiegazioni fornite da Tiqets in merito alle predette contestazioni sono state ritenute esaustive ed idonee ad escludere condotte illecite poste in essere dalla società.

259. Inoltre, Tiqets afferma che la vendita di biglietti con servizi abbinati non solo era consentita dal contratto, ma addirittura è stata imposta dalla DPAC a decorrere da marzo 2024 e che anche il nuovo avviso di manifestazione di interesse per l'individuazione degli operatori del Parco del novembre 2024 prevede il divieto di vendita del solo biglietto e l'obbligo di una offerta combinata, a dimostrazione del fatto che non può considerarsi una pratica commerciale scorretta.

260. Tiqets rileva, dunque, che il punto nodale della vicenda risiederebbe nel fatto che "il processo di vendita di biglietti da parte di CoopCulture è stato gestito in maniera completamente inadeguata", non prevedendo alcun meccanismo di allocazione dei biglietti tra i due canali fino al luglio del 2023, ed utilizzando sistemi *antibot* inadeguati.

GetYourGuide

261. In data 11 dicembre 2024, GetYourGuide ha trasmesso le proprie controdeduzioni scritte al Collegio, nelle quali ha riportato il contenuto della memoria conclusiva depositata il 20 agosto 2024, insistendo per una decisione di chiusura del procedimento per insufficienza degli elementi probatori.

Musement

262. In data 19 dicembre 2024, Musement ha trasmesso le proprie controdeduzioni scritte al Collegio, nelle quali ha evidenziato che, tramite il sito www.musement.com e la *app* “Musement”, la società offriva, tra l’altro, visite guidate al solo Parco Archeologico del Colosseo o in collegamento con la visita di altri siti e monumenti a Roma, includendo il prezzo dei biglietti per il Parco Archeologico all’interno del pacchetto. Il Contratto Grandi Clienti stipulato dalla società con CoopCulture per l’acquisto dei titoli di ingresso al Colosseo tramite la piattaforma B2B consentiva la vendita di pacchetti che comprendono l’entrata al Parco Archeologico del Colosseo più altri servizi aggiuntivi, come ad esempio le visite guidate. Al riguardo, la società dichiara che, in conformità all’art. 25 del citato Contratto non ha mai utilizzato *bot* o altri sistemi automatici per accedere alla piattaforma B2B o per acquistare biglietti del Parco Archeologico del Colosseo.

263. In particolare, Musement rileva che la contestazione relativa all’utilizzo della tecnica del *freezing* per l’acquisto di biglietti nel mese di marzo 2023 sarebbe generica e non provata. Sul punto, la società dichiara, infatti, di non aver mai effettuato acquisti sulla piattaforma B2C e che anche le verifiche condotte dal *management* della società dopo il ricevimento della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria consentirebbero di confermare che nessuno degli addetti alla prenotazione attraverso la piattaforma B2B ha mai bloccato biglietti. Inoltre, nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non sarebbe specificata la condotta contestata, non essendo indicato in quale data la società avrebbe utilizzato tale tecnica, né i quantitativi acquistati. Musement rileva altresì che il documento utilizzato a sostegno di tale contestazione costituisce una mera dichiarazione unilaterale di CoopCulture, priva di valore probatorio ed inattendibile. Peraltro, Musement sarebbe citata in tale documento in un unico caso risalente a marzo 2023 (e non nell’intero periodo compreso tra marzo e novembre 2023) e non sarebbe chiaro se Musement abbia effettivamente utilizzato la tecnica del “*freeze*” per l’acquisto di tali biglietti o se, invece, questi siano stati venduti da terzi in connessione con altri servizi offerti da Musement (ad esempio, visite guidate) o tramite la stessa Musement.

264. Musement evidenzia che CoopCulture non ha mai contestato alla società una violazione dell’articolo 25 del Contratto Grandi Clienti, ovvero, l’uso della tecnica del *freezing* o l’uso di altri sistemi automatici o di tecniche non consentite.

265. Con riferimento all’attività svolta da Musement quale gestore della propria piattaforma, la società eccepisce l’assenza di evidenze probatorie a sostegno della ritenuta consapevolezza della società circa il fatto che una parte considerevole dei biglietti venduti da operatori terzi sulla propria piattaforma sarebbero stati acquistati da tali operatori utilizzando *bot* e altre modalità di acquisto massivo. Musement, in qualità di gestore della piattaforma – anche dal punto di vista tecnico – non potrebbe effettuare un controllo specifico in merito alle modalità con cui operatori terzi acquistano i biglietti del Parco Archeologico del Colosseo. Per tale motivo, gli operatori che firmano un contratto per l’accesso alla piattaforma Musement devono dichiarare e garantire l’acquisto di titoli con modalità conformi alle leggi applicabili, e in assenza di violazione di contratti e diritti di terzi.

266. In particolare, Musement eccepisce l'inidoneità probatoria della corrispondenza interna alla società utilizzata a sostegno della ritenuta consapevolezza di Musement sulla vendita, attraverso la propria piattaforma, di biglietti acquistati da operatori terzi utilizzando sistemi automatizzati, dal momento che il fatto che i dipendenti menzionino l'uso di *bot* o altri sistemi automatici da parte di terzi non implica in alcun modo che il *management* di Musement abbia approvato o autorizzato tali pratiche; si tratterebbe di uno scambio di *e-mail* caratterizzato da un tono chiaramente ironico e inserito in un contesto informale tra colleghi, mentre non vi sarebbe alcuna evidenza di progettualità o azioni concrete riconducibili alle condotte asserite.

267. Infine, la società evidenzia che nell'anno 2023 Musement ha eseguito transazioni sulla piattaforma B2B di CoopCulture per biglietti del Parco Archeologico del Colosseo per un ammontare di Euro [100.000–500.000] euro circa che corrisponderebbero circa allo 0,1% dei biglietti venduti annualmente dall'Ente.

City Wonders

268. In data 23 dicembre 2023, City Wonders ha trasmesso le proprie controdeduzioni scritte al Collegio, nelle quali ha evidenziato che gli strumenti dell'audizione finale e delle memorie di replica non sarebbero tra loro fungibili, non potendosi il principio di immediatezza dirsi assicurato dalla presentazione al Collegio di una memoria scritta. Inoltre, la società rileva che le memorie conclusive delle altre Parti avrebbero evidenziato gravi lacune istruttorie che renderebbero ancor più necessaria una dialettica diretta con il Collegio e in contraddittorio con gli Uffici. Pertanto, la società ha reiterato la propria istanza di audizione dinanzi al Collegio.

269. In particolare, City Wonders rileva che le difese di CoopCulture avrebbero confermato il numero limitato di biglietti acquistati dall'intero gruppo di City Wonders ed escluso la società dal novero di operatori destinatari di contestazioni in merito all'utilizzo di automatismi in fase di acquisto. Inoltre, il concessionario avrebbe confermato che il *freezing* è un fenomeno che interessa esclusivamente il canale B2C, sul quale la società ribadisce di non aver mai acquistato.

270. City Wonders, inoltre, afferma che, prendendo spunto dalle memorie delle altre parti, la configurazione della condotta addebitata alla società in termini di pratica commerciale aggressiva risulterebbe illogica se comparata alla contestazione formulata a carico di CoopCulture, meno grave di quella contestata ai *tour operators*.

271. Infine, la società rileva che, secondo CoopCulture, la vera responsabilità della carenza di biglietti sarebbe della DPAC e che, pertanto, sarebbe stato necessario il coinvolgimento in istruttoria della stessa, anche in termini di estensione soggettiva del procedimento.

VI. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

272. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche attraverso mezzi di telecomunicazione, in data 10 ottobre 2024 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

273. Con parere pervenuto in data 8 novembre 2024, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere, rilevando che, *“con riferimento al caso di specie, il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalle Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero*

preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate” e che, pertanto, “nel caso di specie Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto il parere”.

VII. VALUTAZIONI

VII.1. Profili procedurali

I rilievi procedurali

274. In via preliminare, occorre sgomberare il campo dalle doglianze di alcune parti del procedimento secondo cui gli Uffici istruttori non avrebbero garantito loro un pieno diritto al contraddittorio.

275. In particolare, CoopCulture, Tiqets e City Wonders sollevano, con motivazioni diverse, una serie di eccezioni procedurali che sono prive di pregio.

276. CoopCulture sostiene, in più parti della sua memoria conclusiva, che le sarebbe stato precluso di argomentare a propria difesa, tramite audizione con gli Uffici, rispetto ad una serie di documenti acquisiti in ispezione presso le sue sedi; si tratta di documenti che dimostrano l’inadeguatezza delle iniziative assunte per fronteggiare il fenomeno dell’acquisto dei biglietti di accesso al Colosseo con metodi automatizzati, nonché l’adozione di strategie volte a riservare numerose quantità di biglietti al pacchetto comprensivo delle “visite didattiche” (da cui il concessionario percepiva guadagni significativamente maggiori rispetto a quelli derivanti dalla vendita dei soli biglietti).

277. Sul punto, giova riportare il testo dell’articolo 13, comma 2, del Nuovo Regolamento di procedura che, analogamente al previgente articolo 12, comma 2, del Regolamento, prevede che *“Il responsabile del procedimento, ove ciò sia necessario ai fini della raccolta o della valutazione degli elementi istruttori, o venga richiesto da una delle parti, può disporre che le parti o i terzi siano sentiti in apposite audizioni nel rispetto del principio del contraddittorio, fissando un termine per il loro svolgimento”.*

278. La norma appena richiamata afferma chiaramente che gli Uffici istruttori possono - e non devono - convocare le parti in audizione, sul presupposto che il contraddittorio orale può rivelarsi necessario allorché gli Uffici necessitino di indicazioni per comprendere la *ratio* di alcune condotte e/o il significato di documenti. Nel caso di specie, gli Uffici hanno interrogato CoopCulture ed acquisito il suo punto di vista, tramite le puntuali richieste di informazioni che le sono state rivolte (nella comunicazione di avvio del procedimento), nonché nel corso delle due ispezioni del 18 luglio 2023 e del 24 ottobre 2023 svolte presso le sedi del concessionario, durante le quali sono stati intervistati diversi rappresentanti della società (che rivestivano ruoli sia tecnici che apicali). Si aggiunga che CoopCulture ha presentato tre memorie; ha potuto disporre di copia di tutta la documentazione ispettiva acquisita nelle sue sedi; ha effettuato accesso a tutta la documentazione rilevante acquisita presso terzi e, in particolare, ai verbali delle audizioni delle parti del procedimento che l’hanno accusata delle medesime contestazioni che gli Uffici hanno desunto dalla documentazione di cui CoopCulture pretende di sostenere l’irrelevanza. Tali contestazioni hanno, peraltro, trovato riscontro anche nelle informazioni desumibili dalle evidenze acquisite presso altre parti del procedimento. È il caso, ad esempio, dei documenti acquisiti nel corso dell’ispezione presso

Walks, cui CoopCulture ha avuto accesso, che dimostrano l'utilizzo ripetuto di *robot*, da parte di tale operatore, per l'acquisto di quantità elevatissime di biglietti.

279. Pertanto, se, da un lato, gli Uffici hanno ritenuto che l'insieme delle informazioni così raccolte fossero sufficienti ad assumere cognizione della posizione di CoopCulture, non ravvisando l'esigenza di ottenere ulteriori spiegazioni, quest'ultima – sebbene disponesse, a sua volta, del medesimo quadro documentale – oggi, si duole di non essere stata sentita in audizione, pur non avendo mai avanzato richiesta in tal senso, sebbene tale prerogativa le sia espressamente riconosciuta dalla sopra richiamata disposizione regolamentare, di cui altre parti del procedimento si sono avvalse e alle quali, come da costante prassi dell'Autorità, l'audizione è stata accordata.

280. Dal canto loro, Tiqets e City Wonders, quest'ultima sentita in audizione dagli Uffici, lamentano, invece, di non aver potuto beneficiare di un'audizione davanti al Collegio, senza tuttavia essere in grado di rappresentare quale concreto pregiudizio sarebbe derivato alle loro prerogative difensive dall'assenza di tale forma di contraddittorio orale.

281. Come noto, il Regolamento di procedura vigente al momento della presentazione di tali istanze - diversamente dai procedimenti in materia antitrust, per i quali è espressamente prevista la facoltà delle parti di chiedere l'audizione al Collegio - non prevedeva uno specifico e diretto confronto delle parti con l'organo decidente dell'Autorità; il Nuovo Regolamento attualmente vigente ha, invece, introdotto una nuova modalità di contraddittorio che si svolge direttamente con il Collegio, in forma scritta, che si instaura successivamente all'invio della contestazione degli addebiti. Il richiamo alla sentenza in cui i giudici di secondo grado hanno accolto un motivo di ricorso basato sull'assenza di audizione dinanzi al Collegio è privo di pregio, atteso che, nel presente procedimento, le parti hanno ricevuto una comunicazione con l'indicazione puntuale degli addebiti loro contestati e i documenti da cui tali contestazioni traggono fondamento²⁰⁶; a tali comunicazioni entrambe le Società hanno, infatti, replicato in modo altrettanto puntuale; successivamente, è stato consentito alle Parti che ne hanno fatto richiesta, tra cui Tiqets e City Wonders, di accedere alle memorie delle altre parti del procedimento e ai pareri resi dalle autorità di regolazione e di trasmettere ulteriori repliche al Collegio.

282. Si tratta, pertanto, di una procedura in tutto rispettosa dei diritti di difesa delle Parti del procedimento cui, nel caso di specie, sono stati accordati momenti e strumenti di confronto diretto e sostanziale con l'organo decidente, ulteriori rispetto a quelli sino ad oggi riconosciuti alle parti dei procedimenti in materia di tutela del consumatore (ai quali, infatti, dopo la memoria finale non era consentito accedere alle memorie delle altre parti, né ai pareri delle autorità settoriali prima della conclusione del procedimento).

283. City Wonders lamenta, inoltre, di non aver avuto accesso a porzioni di documentazione a suo dire essenziali per esercitare compiutamente il proprio diritto di difesa. Tali porzioni di documenti contengono informazioni non già relative a City Wonders ma afferenti altre imprese.

284. City Wonders ha, infatti, avuto accesso alle parti di tali documenti che la riguardano, dalle quali emerge che la stessa ha violato il divieto di acquisto di biglietti con mezzi automatizzati sulla base di valutazioni svolte dal concessionario.

²⁰⁶ Doc. 201 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065005 del 28/6/2024 - Tiqets International BV), Doc. 207 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0064998 del 28/6/2024 - City Wonders).

285. Giova evidenziare, inoltre, che, nel caso di specie, la sussistenza e la gravità delle violazioni contestate agli operatori parti del procedimento non è accertata, né modulata in funzione del numero di biglietti acquisiti con l'utilizzo dei sistemi automatizzati, ovvero del numero di accessi e/o interazioni con le piattaforme di acquisto realizzati avvalendosi di tali sistemi. Ne consegue che la quantità di titoli di accesso acquisiti con strumenti automatizzati non funge da elemento discriminante della posizione delle diverse parti del procedimento. È, peraltro, principio consolidato quello per cui l'illiceità (o la maggiore gravità) della condotta altrui non si presta a garantire la liceità (o minore gravità) della condotta oggetto di indagine.

286. Da ultimo, si osserva come la circostanza che la comunicazione di avvio del procedimento indicasse che le condotte avevano avuto inizio “almeno” a far data dal novembre 2022 non possa rilevare ai fini di presunte compressioni del diritto di difesa delle parti e, dunque, non si presta ad inficiare gli addebiti, relativi a momenti temporali antecedenti, rivolti ad alcune parti nella comunicazione del termine della fase istruttoria; in primo luogo, infatti, è con questa comunicazione che gli Uffici “cristallizzano” le proprie ipotesi d'accusa, rispetto alle quali le parti sono chiamate a difendersi; in secondo luogo, diversamente da quanto sostenuto dalle parti, nel caso di specie, la valenza probatoria dei documenti che hanno indotto gli Uffici a far risalire l'inizio delle condotte al novembre 2019 è tale che gli operatori - le cui condotte illecite emergono da tali documenti - hanno già prima del ricevimento della comunicazione degli addebiti argomentato rispetto all'utilizzabilità e agli elementi di prova dei documenti medesimi²⁰⁷, di talché le doglianze su presunte lesioni del diritto di difesa risultano del tutto inconferenti.

VII.2. Profili sostanziali

VII.2.1 Premessa

287. L'istruttoria in esame ha confermato che le Parti del procedimento hanno tutte, ad eccezione di Viator, concorso al grave e prolungato fenomeno – di cui si ha evidenza almeno a partire da novembre 2019 - della indisponibilità dei biglietti di accesso, a prezzo ordinario, ad uno dei siti archeologici maggiormente attrattivi al mondo.

288. Tale circostanza è risultata cagionata, da un lato, dal ricorso da parte degli operatori turistici a pratiche aggressive consistenti in acquisti massivi di biglietti avvalendosi di strumenti automatizzati, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo, nonché, a far data dall'aprile 2023, della norma che vieta di per sé la rivendita di biglietti ottenuti tramite siffatte modalità di acquisto (articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*) e, dall'altro, dal mancato rispetto dei doveri di diligenza professionale da parte del concessionario del servizio di biglietteria, in violazione dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo. Ciò ha arrecato grave pregiudizio ai milioni di consumatori interessati a visitare il Colosseo, indebitamente condizionati ad acquistare titoli di accesso, a prezzi spesso più che raddoppiati.

289. È un fatto che nei periodi di maggiore affluenza turistica (“... *Non si trova mai posto in qualsiasi data anche provando a collegarsi in notturna*”)²⁰⁸ e/o per alcune specifiche sezioni del

²⁰⁷ Ad esempio, v. Doc. 201 (Comunicazione Termine Chiusura della Fase Istruttoria prot. 0065005 del 28/6/2024 - Tiqets International BV), par. 127, nel quale gli Uffici richiamano il rilievo - già formulato da alcune parti del procedimento - sulla circostanza che la comunicazione di avvio avesse ad oggetto pratiche adottate in un arco temporale più ristretto.

²⁰⁸ Doc. 11_372 (email del 15/05/2023 di un privato al Parco Archeologico del Colosseo).

Parco (“*dubito che un turista, non conoscendo orari e modalità di rilascio, sia mai riuscito ad acquistare direttamente un biglietto per sotterranei*”) per i consumatori è risultato impossibile o estremamente arduo acquistare titoli di accesso al prezzo base sulla piattaforma ufficiale gestita da CoopCulture, come attestato anche dalle numerose videoregistrazioni richiamate al punto III del presente provvedimento (par. 87, par. 124, nota n. 83), in quanto la totalità dei biglietti veniva sistematicamente accaparrata da operatori turistici²⁰⁹.

290. L’argomento per cui il divieto di acquisto tramite *robot* è eluso in relazione a tutti i siti di maggior interesse artistico/archeologico e che la continua evoluzione dei sistemi automatizzati di acquisto rende impossibile scongiurarne del tutto l’utilizzo da parte dei gestori delle piattaforme di vendita ufficiale non coglie nel segno, se si considera che per il Colosseo si è assistito non ad una mera riduzione ma al persistente ed immediato (o, comunque, repentino) esaurimento di tutti i biglietti non appena immessi sulla piattaforma.

291. In particolare, le evidenze in atti attestano che, nel periodo che va da luglio 2019 a ottobre 2023, City Wonders, Tiqets, Musement, Italy With Family, GetYourGuide e Walks, hanno effettuato acquisti con modalità automatizzate che hanno consentito loro di effettuare acquisti massivi, non compatibili con l’attività umana.

292. Il ricorso a tali modalità di acquisto - che molti dei rivenditori parti del procedimento negano a dispetto della natura incontrovertibile delle evidenze documentali in atti - ha contribuito al fenomeno della scarsità dei titoli di accesso a prezzo ordinario, il che ha garantito a detti operatori la possibilità di rivendere i biglietti a prezzi sensibilmente maggiorati.

293. Le condotte oggetto di istruttoria non sono scomponibili, come pretenderebbero alcune parti, in infrazioni episodiche ed isolate in ragione degli intervalli di tempo che interessano alcune di esse, anche per gli accadimenti legati alla pandemia da Covid; tali condotte, infatti, perseguono la medesima finalità, si inscrivono in una strategia unitaria e continuata nel tempo e danno conto di un consolidato *modus operandi*, come attestato dalle numerosissime evidenze illustrate al punto III del presente provvedimento, in alcuni casi supportate da videoregistrazioni, che inequivocabilmente danno conto della persistente indisponibilità dei biglietti e del fatto che tale indisponibilità fosse principalmente dovuta all’utilizzo di sistemi di acquisto automatizzato. Privo di pregio è al riguardo anche l’argomento di CoopCulture secondo cui l’indisponibilità dei titoli di accesso negli anni 2020 e 2021 sarebbe da ricondurre alla pandemia da Covid19; seppure nel periodo pandemico il numero dei biglietti immessi in vendita e l’affluenza al Colosseo sono diminuiti, le risultanze istruttorie hanno confermato che il fenomeno dell’accaparramento dei biglietti tramite mezzi automatizzati ha interessato anche quel periodo, come dimostrano la formale contestazione a carico di Tiqets²¹⁰, le evidenze sull’utilizzo di *bot* da parte di SMI²¹¹, nonché le attestazioni ricevute dal concessionario

²⁰⁹ Cfr. anche Doc. 74_104 (corrispondenza interna di CoopCulture del 18/09/2023), ove il personale di CoopCulture commenta un File Excel che riporta i dati delle vendite dei biglietti suddivisi per operatore e per mese da maggio al 17 settembre 2023, riscontrando che attraverso il canale B2B venivano venduti più del 50% dei biglietti di ingresso giornalieri, fino ad arrivare a picchi di oltre il 72% e che nel canale B2C i consumatori riuscivano al più ad acquistare il 25-30%. Cfr. anche Doc. 74_4 (foglio excel contenente i dati degli acquisti sul canale B2C da maggio a settembre, nei quali vengono distinti i “*Clienti Con 1 sola transazione*”, rappresentando che sono probabilmente turisti, per i quali le percentuali di acquisto vanno dal 18% al 29% e i “*Clienti con transazioni multiple*”, rappresentando che quelli con più prenotazioni sono probabilmente piccoli operatori che non usano il canale B2B, per i quali le percentuali di acquisto vanno dal 71% all’82%.

²¹⁰ Doc. 11_407 (lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 22/10/2021).

²¹¹ Doc. 74_19 (corrispondenza interna di CoopCulture di ottobre 2021).

dell'impossibilità di acquistare biglietti a prezzo ordinario anche in quel periodo (*"Sono 4 giorni che non riusciamo a prendere biglietti per i Sotterranei del Colosseo, perché spariscono in millesimi di secondi"*)²¹² e in quello antecedente alla pandemia (*"Non riuscendo ad acquistare neppure un minimo di ingressi, utili a giustificare il nostro lavoro. È capitato che degli operatori, veterani della piazza ci hanno proposto di unirli e collaborare ..."*)²¹³).

294. Giova, al riguardo, sgomberare da subito il campo da un argomento difensivo delle Parti del procedimento: il presente provvedimento non mira a contestare in sé né l'acquisto di quantitativi ingenti di biglietti (concesso fino al momento in cui la DPAC ha introdotto un limite massimo di biglietti acquistabili da ciascun operatore), né l'offerta di biglietti abbinati a servizi aggiuntivi con prezzi maggiorati (posto che l'unica modalità consentita ai fini della legittimità della rivendita secondaria a prezzi maggiorati è l'abbinamento a servizi ulteriori ed essendo pacifica la prerogativa delle imprese non dominanti di fissare liberamente, purché autonomamente, i prezzi di rivendita al pubblico).

295. Piuttosto, le risultanze istruttorie attestano come l'effetto combinato di tali condotte consistenti, da un lato, nel contribuire attivamente all'esaurimento repentino dei biglietti sul canale ufficiale tramite l'utilizzo di metodi automatizzati e, dall'altro, nel rivendere titoli di accesso in abbinamento a servizi aggiuntivi (giungendo così a più che raddoppiare il prezzo di rivendita) configuri una pratica aggressiva nella misura in cui ha indebitamente condizionato i consumatori che, nel contesto di indisponibilità di biglietti a prezzo base, per poter visitare il Colosseo, hanno avuto come unica scelta quella di acquistare biglietti abbinati ai servizi aggiuntivi offerti dai rivenditori secondari, tra cui figurano le Parti del procedimento.

296. A far data dal 2 aprile 2023, peraltro, l'utilizzo di metodi automatizzati per l'acquisto di titoli di accesso configura altresì una pratica "in ogni caso" ingannevole, come tale di per sé contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare il comportamento economico del consumatore.

297. Alla scarsità/indisponibilità dei biglietti hanno significativamente contribuito le condotte di CoopCulture, concessionario del servizio di biglietteria, come confermato, tra gli altri, dalla Direzione del Parco Archeologico del Colosseo del Ministero della Cultura. Tale impresa, nel periodo oggetto di istruttoria, si è avvalsa delle prerogative decisionali riconosciutegli dal concedente per favorire la vendita dei propri servizi aggiuntivi di guida ed audioguida, c.d. visite didattiche²¹⁴ (da cui traeva ricavi significativamente superiori rispetto a quelli derivanti dal servizio di biglietteria), da un lato, riservando all'acquisto abbinato con i propri servizi interi "slot" orari di ingresso (in particolare, per l'accesso ai Sotterranei del Colosseo), dall'altro, approfittando della discrezionalità di cui disponeva nella gestione dei biglietti gratuiti, vendendo quelli non assegnati in abbinamento ai predetti servizi aggiuntivi.

298. Inoltre, CoopCulture ha posto in essere comportamenti che hanno reso possibile e hanno agevolato le condotte sopra descritte dei rivenditori secondari, nella misura in cui:

²¹² Doc. 11_392 (email del 01/12/2021 di una società "Grande Cliente" a CoopCulture).

²¹³ Doc. 11-395 (email del 12/06/2019 di un Grande Cliente a CoopCulture nella quale viene denunciata l'impossibilità di acquistare biglietti).

²¹⁴ Le "visite didattiche" sono *tour* gestiti da personale di CoopCulture che generalmente non dispone del patentino di guida turistica. Peraltro, secondo gli operatori del settore, tali visite didattiche non erano paragonabili, sotto il profilo qualitativo, alle visite guidate offerte dagli stessi operatori attraverso guide turistiche titolari di patentino e venivano a volte svolte in lingua italiana anche per gruppi turistici di lingua straniera.

- ha disciplinato le modalità di acquisto dei biglietti da parte dei Grandi Clienti, omettendo di inserire regole che avrebbero potuto disincentivare e/o ostacolare l'acquisto massivo con modalità automatizzate e/o non consentite dallo stesso contratto sottoscritto da tali operatori con CoopCulture (ad esempio, omettendo di prevedere l'obbligo di autenticazione nel canale di vendita B2C o di vietare agli operatori titolari del Contratto Grandi Clienti di acquistare biglietti anche sul canale B2C);
- ha favorito l'acquisto con sistemi automatizzati allorché ha reso imprevedibili le tempistiche di immissione in vendita dei biglietti (posto che, solo utilizzando i *robot* l'operatore ha la certezza di essere pronto all'acquisto al momento del rilascio);
- ha ampiamente tollerato l'acquisto automatizzato, non solo evitando per lungo tempo di dotarsi di sistemi adeguati per fronteggiare tale fenomeno, ma anche rinunciando ad intervenire con fermezza (avvalendosi delle leve contrattuali di cui disponeva) avverso l'uso di *robot* e delle altre tecniche vietate dal contratto sottoscritto dai Grandi Clienti, giungendo ad instaurare una prassi a dir poco singolare, per cui l'utilizzatore di *robot* riacquisiva in pochi giorni il diritto di accesso alle piattaforme di acquisto dei biglietti semplicemente poggiando le proprie scuse al concessionario.

VII.2.2 L'indisponibilità dei biglietti a prezzo base: l'accaparramento massivo con strumenti automatizzati e la consapevolezza del fenomeno da parte del concessionario

299. Come visto (v. *supra* par. 76 e ss.), nel periodo oggetto di contestazione, l'impossibilità per i consumatori di acquistare biglietti di ingresso per il Colosseo al prezzo base di 16 euro (più 2 euro di prevendita) sul sito ufficiale di CoopCulture (www.ecm.coopculture.it) era un fenomeno talmente noto da essere denunciato sulla stampa, anche internazionale, e da formare oggetto di indagini giornalistiche, che hanno trovato ampio riscontro nella documentazione in atti sopra descritta.

300. Ogniqualvolta gli Uffici Istruttori hanno tentato di simulare l'acquisto dei biglietti in questione (il 17 aprile 2023, il 3 luglio 2023, il 2 ottobre 2023 d'ufficio e il 24 ottobre 2023 nel corso della visita ispettiva presso Guest First) il risultato è stato la totale (o pressoché totale) indisponibilità di titoli di ingresso per l'intero mese successivo (vale a dire tutti i biglietti disponibili, considerato che i biglietti venivano immessi in vendita non prima di 30 giorni dalla data della visita). Lo stesso risultato è stato riportato dall'Associazione di consumatori parte del presente procedimento, che ha tentato l'acquisto in data 13 settembre 2023 e ha trovato i biglietti in *sold out* fino al successivo mese di ottobre. La medesima criticità è oggetto delle segnalazioni pervenute all'Autorità²¹⁵ e di copiosa documentazione acquisita in sede ispettiva, tra cui lamentele di turisti rivolte direttamente a CoopCulture²¹⁶. La costante indisponibilità dei biglietti è stata segnalata a CoopCulture anche da *tour operator* prima dell'avvio del presente procedimento²¹⁷ ed è stata pienamente confermata dagli operatori parte del procedimento (v. *supra* par. 85).

301. A fronte di tale quadro probatorio, appare, pertanto, quantomeno privo di pregio che CoopCulture, concessionario del servizio di biglietteria da 27 anni e, in quanto tale, soggetto maggiormente in grado di conoscere le gravi e persistenti criticità che inficiavano gli acquisti dei

²¹⁵ “è diventato **impossibile** prenotare percorsi di visita” Doc. 42 cit.; “non riesco più ad acquistare biglietti” Doc. 59 cit.

²¹⁶ “quiero comprar entradas por la web, pero siempre me salen todos lo dias **completos**” Doc.11-375 cit.; “**non si trova mai posto** in qualsiasi data anche provando a collegarsi in notturna” Doc.11-372 cit.

²¹⁷ *Ex multis*, v. Doc. 74-135 cit., Doc. 74-136 cit.

biglietti per il Colosseo da parte dei consumatori, neghi o ridimensioni tale fenomeno, circoscrivendolo ai biglietti per i Sotterranei ed invocando la presenza di biglietti nei giorni delle ispezioni svolte presso la società o, ancora, riportando, nella propria memoria conclusiva, le transazioni relative ad uno specifico *slot* di biglietti al fine di dimostrarne la vendita in un arco temporale di vari giorni²¹⁸.

302. Tali argomentazioni, oltre a non risultare in grado di superare le numerose evidenze dell'indisponibilità di biglietti, non colgono comunque nel segno per le seguenti ragioni.

303. Innanzitutto, la documentazione in atti ha ampiamente dimostrato che l'indisponibilità di biglietti riguardava non solo i titoli di ingresso per i Sotterranei, sito caratterizzato già per sua natura da una ridotta disponibilità, ma anche i biglietti ordinari²¹⁹. In ogni caso, anche l'accaparramento tramite sistemi automatizzati della totalità dei biglietti di accesso a tale sezione del Parco configura un'ingiustificata limitazione delle possibilità di scelta economica degli aspiranti visitatori del Parco che hanno potuto accedervi solo pagando prezzi significativamente superiori a quello ordinario.

304. Inoltre, appare inverosimile che i biglietti risultassero disponibili proprio nei giorni in cui i funzionari dell'Autorità hanno effettuato accertamenti ispettivi presso CoopCulture: basti considerare che nel corso delle ispezioni del 18 luglio 2023, due delle giornate in cui CoopCulture ha mostrato ai funzionari dell'Autorità la presunta disponibilità di biglietti (segnatamente il 24 e il 25 luglio 2023) coincidono con le giornate oggetto di una delle simulazioni di acquisto effettuate dagli Uffici nei giorni precedenti, nella quale tali date risultavano, invece, "sold out"²²⁰.

305. Anche il tentativo di CoopCulture di dimostrare nella propria memoria finale che le disponibilità di biglietti per la data del 23 novembre 2023 in una specifica fascia oraria si sarebbero esaurite nell'arco di vari giorni (addirittura un mese) stride con la circostanza che alla data del 24 ottobre 2023 (giorno dell'ispezione e giorno del rilascio mensile dei biglietti proprio per il 23 novembre 2023) i biglietti per l'ingresso al Colosseo per la giornata del 23 novembre 2023 risultavano tutti "esauriti" nel corso della simulazione effettuata durante l'ispezione presso la società Guest First, peraltro con un esaurimento – verificato e verbalizzato dai funzionari dell'Autorità e documentato tramite *screenshot* - che si è realizzato in pochi secondi, a dimostrazione, ancora una volta, che i biglietti appena immessi venivano accaparrati tramite strumenti automatizzati²²¹.

306. In effetti, sul tema della grave indisponibilità di biglietti per il Colosseo, di particolare rilievo appare proprio il dato emerso nei vani tentativi di acquisto effettuati dagli Uffici Istruttori, dai segnalanti e dagli operatori del settore: la disponibilità dei biglietti si esauriva in pochi secondi dall'immissione in vendita degli stessi.

307. Anche tale profilo è oggetto di un quadro probatorio solido ed inconfutabile. La repentinità con la quale si verificava l'esaurimento dei biglietti appena messi in vendita è stata, infatti, confermata dalle videoregistrazioni allegate ad alcune segnalazioni²²², dalla registrazione in diretta

²¹⁸ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024), pagg. 19-22.

²¹⁹ Doc. 11_385 cit.; Doc. 74-136 cit.; Doc. 11_375 cit.; Doc. 11_372 cit.; Doc.74_93

²²⁰ Doc. 1 (Verbale di Acquisizione agli Atti Documentazione dai siti internet: a) ecm.coopculture.it; b) getyourguide.it; e) tiqets.com/it; d) viator.com/it; e) musement.com/it).

²²¹ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024) pag. 21, figura 5 e Doc. 76 (Processo Verbale di Accertamento Ispettivo dell'Autorità presso Guest First).

²²² Doc. 11_374 (Segnalazione a CoopCulture del 17/03/2023).

dei tentativi di acquisto effettuati nel corso della già richiamata indagine giornalistica svolta da una nota trasmissione televisiva²²³, è stata appurata direttamente dagli Uffici Istruttori nel corso dell'ispezione presso la società Guest First (dove è stata effettuata una simulazione di acquisto nella piattaforma B2B verificando che *“una volta aperta, la possibilità di acquisto si esaurisce in pochi secondi”*²²⁴) ed è richiamata in numerose lamentele di operatori e turisti rivolte al concessionario (v. *supra* par. 82).

308. Come già evidenziato, è la stessa documentazione interna di CoopCulture ad attestare che gli utilizzatori di *bot* *“in meno di un secondo riescono a prendere l'intera disponibilità”*²²⁵.

309. Infatti, l'estrema rapidità dell'esaurimento dei biglietti non appena messi in vendita è di rilievo proprio in quanto indicativa della presenza di strumenti automatizzati nel processo di acquisto dei titoli di ingresso per il Colosseo, dal momento che tali strumenti si caratterizzano per la velocità, fuori dalla portata umana, con la quale consentono l'accaparramento dei biglietti, dando luogo al *sold out* dei biglietti nel giro di pochi istanti. I *“bot”*, infatti, simulano l'attività di centinaia di acquirenti umani, aggirando i normali sistemi di controllo e riuscendo a svuotare le disponibilità in tempi *record*.

310. Oltre al rapido esaurimento dei biglietti non appena messi in vendita, numerose sono le evidenze contenute nel fascicolo istruttorio a comprova dell'utilizzo, da parte di taluni operatori, di sistemi automatizzati per l'acquisto dei titoli di ingresso al Colosseo. Si pensi, ad esempio, ai sopra descritti *report* elaborati dallo stesso concessionario, relativi alle analisi degli acquisti di biglietti ricondotti all'utilizzo di sistemi automatizzati, nonché alle formali contestazioni mosse da CoopCulture ad alcuni Grandi Clienti aventi ad oggetto l'utilizzo di *bot*.

311. Si pensi, ancora, al fenomeno del *freezing*, che consiste nel bloccare (*“congelare”*) i biglietti nel carrello d'acquisto, senza completarne il pagamento e nel monitorare il *countdown* del carrello in modo che, prima della scadenza, attraverso sistemi automatizzati, sia possibile ripetere il processo più volte, allo scopo di acquistare o lasciare scadere i carrelli in modo strategico, magari solo dopo aver verificato la domanda o aver ottenuto prenotazioni, ma - in ogni caso - manipolando la percezione della domanda ed ostacolando la disponibilità naturale dei biglietti. Tale tecnica, in tal modo, è in grado di generare un artificioso effetto di *sold out* istantaneo, che concorre a scoraggiare l'acquisto diretto dei biglietti sulla piattaforma del concessionario e può contribuire ad indurre il pubblico a cercare alternative, anche più costose, su piattaforme secondarie.

312. Come sopra evidenziato (v. *supra* par. 89), tali automatismi erano espressamente vietati dal Contratto Grandi Clienti anche laddove utilizzati solo *“per verificare prezzi, disponibilità di prodotti, aggiungere o caricare contatti, trasmettere o ri-orientare i messaggi”*.

313. Quanto sopra rappresentato evidenzia come CoopCulture non poteva non essere consapevole dell'estrema difficoltà, se non della vera e propria impossibilità, per un consumatore, di acquistare un biglietto per il Colosseo - dovendo lo stesso confrontarsi con i *robot* impiegati da taluni operatori per accaparrarsi tutti i biglietti messi in vendita con una velocità superiore a quella umanamente possibile - e pone in rilievo che, almeno taluni degli elementi a proprio carico, che il

²²³ V. *supra* nota n. 83.

²²⁴ Doc. 76 (Processo Verbale di Accertamento Ispettivo dell'Autorità presso Guest First) e documenti ispettivi 76-5 e 76-4.

²²⁵ Doc. 74_130 cit.

concessionario ha portato all'attenzione dell'Autorità, sono oggetto di ricostruzioni effettuate *ex post*.

VII.2.3 Le condotte specificatamente imputabili a CoopCulture

a) I biglietti abbinati alle visite didattiche di CoopCulture

314. Al fenomeno della indisponibilità dei biglietti di ingresso per il Colosseo hanno significativamente contribuito le condotte di CoopCulture, nella misura in cui la società - in un contesto di grave scarsità dei biglietti - ha riservato interi "slot" orari di ingresso alla vendita dei propri servizi aggiuntivi di guida (le cc.dd. "visite didattiche") e ha gestito i biglietti gratuiti in modo da poter disporre di quelli non assegnati al fine di venderli in abbinamento ai predetti servizi aggiuntivi, da cui traeva ricavi significativamente superiori rispetto a quelli derivanti dal servizio di biglietteria.

315. A tale riguardo, alcune delle parti del procedimento hanno rappresentato chiaramente come l'acquisto delle visite didattiche di CoopCulture potesse risultare per gli stessi necessario o per ovviare all'indisponibilità di biglietti o perché il concessionario riservava intere fasce orarie ai biglietti acquistabili solo in abbinamento alle proprie visite (v. *supra* par. 132-134).

316. Tali dichiarazioni hanno trovato conferma nei documenti interni di CoopCulture contenenti le "griglie" degli ingressi, nelle quali sono presenti slot "aggiuntivi" destinati esclusivamente agli ingressi abbinati a visita didattica e numeri significativi di ingressi riservati alle scuole (anche 100 posti per ogni slot orario, vale a dire circa ogni 10 minuti) (v. *supra* par. 135).

317. È emerso, inoltre, che tale *modus operandi* si inserisce all'interno di una gestione non trasparente del processo di immissione in vendita dei biglietti. Anche tale profilo è stato denunciato da alcune delle Parti del presente procedimento e ha trovato puntuale conferma negli atti acquisiti al fascicolo istruttorio.

318. Al riguardo, rileva innanzitutto la sussistenza in capo a CoopCulture di prerogative decisionali nel processo di rilascio dei titoli di ingresso per il Colosseo che ha consentito alla concessionaria una gestione "opaca" dei rilasci dei biglietti e dei biglietti gratuiti destinati alle scuole che permetteva l'approvvigionamento dei titoli agli operatori disponibili ad acquistare anche le "visite didattiche" offerte da CoopCulture (v. *supra* par. 128 – 131).

319. Come visto, gli operatori del settore e aspiranti acquirenti hanno riferito di slot orari che continuavano a restare esauriti anche nel momento in cui avrebbero dovuto comparire le disponibilità dei rilasci settimanali, oppure, che si aprivano con disponibilità già esaurita, o ancora, esattamente l'opposto, ossia che slot orari per i quali si era già verificata l'immissione in vendita dei relativi biglietti venivano inaspettatamente "rimpinguati" con nuove disponibilità (v. *supra* par. 122 – 127). Tali circostanze sono indicative del fatto che CoopCulture - a dispetto di quanto dalla stessa sostenuto - godesse di un'ampia discrezionalità nel processo di immissione in vendita dei biglietti e ciò è confermato dallo stesso personale dell'ufficio tecnico di CoopCulture, il quale nel corso dell'ispezione ha chiarito ai funzionari dell'Autorità che i biglietti, anche una volta immessi in vendita, potevano essere "sospesi" manualmente dai tecnici dell'ufficio preposto al caricamento dei biglietti nelle piattaforme online e che non esisteva un sistema di reportistica che automaticamente registrava tali sospensioni. Ancor di più, il numero di biglietti (capienza) poteva essere modificato

dall'operatore dell'ufficio tecnico fino alla relativa prenotazione, anche dopo il caricamento per la vendita (v. *supra* par. 72).

320. Alla luce di quanto sopra, appare priva di pregio, in quanto smentita dalla documentazione in atti, l'argomentazione svolta da CoopCulture relativa all'assenza di una propria autonomia nelle scelte gestionali del servizio di biglietteria e, in particolare, sulle modalità di immissione in vendita dei biglietti, che sarebbero state fissate dalla DPAC, sottolineando la propria qualifica di concessionario di un servizio pubblico che agiva nei limiti propri dell'atto di concessione e asserendo l'esistenza di una "rigida procedura interna" che governava il processo di immissione in vendita dei biglietti e le eventuali modifiche del numero di biglietti immessi in vendita, che sarebbe avvenuto solo su richiesta della DPAC.

321. Sul punto, in aggiunta a quanto già sopra evidenziato, giova ribadire che CoopCulture non solo non ha fornito alcuna evidenza della asserita "rigida procedura interna", ma anche che l'Atto di rinnovo di concessione e, in particolare, gli articoli 12 e 14 di tale Atto (richiamati dalla medesima CoopCulture), non contengono – come invece sostenuto dalla società concessionaria²²⁶ – alcuna disciplina analitica dei criteri di emissione dei biglietti, né delle relative procedure di emissione (v. *supra* par. 51 – 53). Inoltre, dalla documentazione in atti e dalla documentazione richiamata dalla medesima CoopCulture a sostegno della propria argomentazione, è emerso che la condivisione di atti e decisioni con la DPAC non ha riguardato le griglie dei biglietti²²⁷. Ma ciò che più rileva è che la DPAC ha espressamente affermato che "le griglie con il numero di biglietti da mettere in vendita per ogni ora/giorno/mese/settimana sono stabilite autonomamente da CoopCulture in base alla richiesta del mercato"²²⁸ e che anche l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha rilevato, all'esito di una propria istruttoria, che la vendita delle visite didattiche veniva svolta da parte di CoopCulture godendo di condizioni privilegiate, "ad esempio nell'assegnazione dei turni di accesso dei gruppi, i cui criteri non risultano regolamentati"²²⁹.

b) Le inadeguate iniziative di contrasto all'acquisto di biglietti con sistemi automatizzati

322. Le risultanze istruttorie hanno dimostrato come fosse noto a CoopCulture, in tutta la sua gravità, il fenomeno dell'indisponibilità di biglietti per il Colosseo e dell'acquisto di tali biglietti attraverso sistemi automatizzati. A fronte di tale quadro, la documentazione in atti dimostra, altresì, che CoopCulture non ha assunto le iniziative che legittimamente era possibile attendersi dal soggetto che, rivestendo da decenni il ruolo di concessionario del servizio di biglietteria del Colosseo, aveva avuto modo di conoscere bene i fattori e le dinamiche che influenzano il processo di vendita dei titoli di ingresso del Colosseo.

323. Cionondimeno, il concessionario ha omesso di adottare misure di contrasto al fenomeno dell'accaparramento massivo dei biglietti di più semplice implementazione, come l'introduzione dell'obbligo di autenticazione degli utenti nel canale di vendita B2C, che - consentendo di identificare gli accessi a tale canale - avrebbe contribuito a disincentivare l'utilizzo di strumenti illeciti di acquisto dei biglietti. Anche l'introduzione del divieto per i Grandi Clienti di acquistare

²²⁶ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024), p. 5 e p. 15.

²²⁷ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024), Allegato 11.

²²⁸ Doc. Doc. 153 (Verbale di audizione della DPAC del 29/01/2024), p. 6.

²²⁹ Delibera ANAC n. 629/2021, p. 9, in <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-numero-629-del-8-settembre-2021>.

biglietti sul canale B2C avrebbe potuto contribuire a contenere e mitigare il fenomeno dell'indisponibilità dei biglietti in danno di turisti e piccoli operatori turistici, dal momento che questi - nei vani tentativi di acquisto dei titoli sul canale ufficiale di CoopCulture - non avrebbero dovuto confrontarsi anche con i mezzi automatici di accaparramento.

324. Inoltre, come visto, fino ad aprile/luglio 2022 CoopCulture ha affidato il contrasto all'utilizzo di *robot* ad un'analisi meramente "manuale" dei registri prodotti dai sistemi in essere e alla sola adozione di sistemi "Captcha"²³⁰, peraltro basati solo su testo (parole o combinazione di cifre e lettere che gli utenti dovevano inserire nella casella di testo) – e, dunque, notoriamente aggirabili dai *bot* (v. *supra* par. 100). Solo a partire da aprile/luglio 2022 CoopCulture ha implementato sistemi informatici *antibot* nel canale B2C, applicando al canale B2B i filtri *antibot* presenti sul canale B2C solo dal 21 giugno 2023 (v. *supra* par. 101 - 102); azione, questa, che ha portato, non appena implementata, ad un elevato numero di *ban* (blocchi temporanei degli accessi alla piattaforma), a dimostrazione dell'efficacia di tale azione (tuttavia tardiva) e che, diversamente da quanto sostenuto da CoopCulture, esistevano azioni che essa avrebbe potuto mettere in campo, anche prima dell'avvio del presente procedimento, per fronteggiare il fenomeno degli acquisti tramite *robot*.

325. Analogamente, con riguardo all'accaparramento tramite la tecnica del *freezing*, solo verso la fine del 2023 la società asserisce di aver implementato specifici algoritmi volti a bloccare tale pratica (v. *supra* par. 104 - 105).

326. Inoltre, CoopCulture ha mostrato una notevole tolleranza verso l'acquisto massivo di biglietti con strumenti illeciti, astenendosi dall'agire con rigore e fermezza, pur avendo a disposizione strumenti contrattuali, come la risoluzione unilaterale del Contratto Grandi Clienti prevista per gravi violazioni contrattuali (quali sono gli utilizzi di sistemi automatizzati di accaparramento dei biglietti).

327. Al riguardo, CoopCulture ha sostenuto che per poter procedere alla contestazione dell'utilizzo di *robot* e alla conseguente risoluzione del contratto non era sufficiente la sola segnalazione dei sistemi *antibot*, dovendosi procedere ad un successivo monitoraggio degli operatori prima di adottare tali rimedi.

328. Invero, dalla documentazione in atti risulta che in molteplici occasioni i tecnici di CoopCulture disponevano di evidenze di utilizzo di *bot* e, ciononostante, gli utilizzatori di tali strumenti hanno continuato ad interagire indisturbati con le piattaforme del concessionario.

329. Anche nei casi in cui CoopCulture è giunta a contestare formalmente, ad esempio, a Tiqets e a Walks, l'utilizzo di strumenti automatizzati in violazione dell'accordo contrattuale, pur in presenza di reiterata evidenza di tali condotte, non ha però provveduto a risolvere i relativi contratti bensì ha riattivato gli *account* una volta ricevute le scuse di tali operatori.

Al riguardo, il concessionario non ha affatto fornito prova che tale comportamento potesse essere giustificato dalla circostanza che gli operatori in questione erano stati in grado di offrire una valida giustificazione alternativa all'utilizzo di sistemi automatizzati. Al contrario, la documentazione in atti – ossia le lettere con le quali CoopCulture ha comunicato a Tiqets e a Walks la riattivazione dei relativi *account* – dimostra che la contestazione mossa da CoopCulture aveva trovato conferma anche dopo il confronto tecnico intervenuto con gli stessi (nella lettere di riattivazione degli *account*

²³⁰ Doc. 234 (Memoria conclusiva di CoopCulture – prot. n. 0086738 del 20/9/2024), p.25.

per entrambi gli operatori CoopCulture scrive che “*si prende atto del Vostro riconoscimento di violazione di norme contrattuali, nonché delle Vostre scuse (...)*”.

330. Si aggiunga, peraltro, che, le evidenze in atti danno conto del fatto che, dopo la riattivazione dei rispettivi *account*, Walks ha ripreso ad utilizzare sistematicamente e in modo massivo gli strumenti automatizzati di acquisto e che Tiqets ha effettuato acquisti di biglietti con modalità tali da risultare non compatibili con l’azione di un essere umano. Con particolare riguardo alle azioni di Walks non può non rilevare, anche ai fini della omessa diligenza da parte di CoopCulture, la circostanza che tale società ha dichiarato di aver utilizzato *bot* dal 2019 e fino al momento dell’avvio dell’istruttoria nei suoi confronti (ottobre 2023); che i *report* interni acquisiti nel corso dell’ispezione effettuata presso Walks danno conto di ricorrenti e sistematici acquisti massivi documentati dalla stessa società come acquistati in larghissima maggioranza con *bot* (con picchi che sfiorano il 95%), al punto che la società, in merito alla strategia di acquisto, fornisce al proprio personale l’indicazione di continuare gli acquisti manuali parallelamente a quelli con *bot* per non perdere i “*manual buy skills*”²³¹; che, a dispetto di siffatti numeri e nonostante fosse stata destinataria di contestazione formale, Walks nel 2022 non è stata soggetta ai dovuti rigorosi controlli ad opera del concessionario.

331. In conclusione, la documentazione in atti dimostra che CoopCulture è intervenuta solo in sporadiche occasioni e, comunque, limitatamente ai casi in cui l’utilizzo di strumenti automatizzati risultava particolarmente eclatante e che nei casi in cui avrebbe potuto procedere alla risoluzione contrattuale per utilizzo di strumenti automatizzati ha invece tollerato tali condotte, che - già gravi per il fatto di costituire la violazione di specifici doveri contrattuali - lo erano maggiormente nel contesto di grave indisponibilità di biglietti per il Colosseo sopra descritto, circostanza ben nota alla Direttrice Generale di CoopCulture, che si è espressa eloquentemente rispetto alle palesi criticità connesse al descritto *modus operandi* (“*Non mi fate dire in 25 anni 9 contratti sospesi che ci sghignazzano dietro*”²³²).

VII.2.4 Le condotte degli operatori

332. La documentazione in atti dimostra il ricorso da parte di tutti gli operatori parti del presente procedimento, ad eccezione di Viator, di strumenti automatizzati di acquisto, vale a dire *software* o algoritmi progettati per eseguire in modo automatico le azioni necessarie per acquistare biglietti su piattaforme di vendita *online* in modo molto più veloce di quanto possa fare un essere umano. Tali azioni possono interessare tutte o solo alcune fasi dell’acquisto e, pertanto, possono riguardare l’accesso automatizzato alla piattaforma di acquisto, in modo da poter entrare o essere presente nel sito *web* di vendita dei biglietti al momento esatto in cui la vendita dei biglietti si apre; la selezione automatica del prodotto e l’inserimento in modo molto veloce delle informazioni richieste dalla piattaforma di acquisto; la transazione automatizzata dell’acquisto attraverso la memorizzazione delle informazioni di pagamento.

333. Anche il c.d. *freezing*, come visto, costituisce una tecnica che attraverso automatismi consente di bloccare i biglietti nel carrello in modo strategico, permettendo, da un lato, l’accaparramento dei titoli e determinando, dall’altro, un artificioso “effetto” di esaurimento della disponibilità dei

²³¹ Doc. 75_72 (Conversazione Slack interna di Walks del 06/07/23).

²³² Cfr. Doc. 74_61 (corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2023). In tale corrispondenza si dà atto del fatto che “*La casistica più complessa è quella relativa al presunto utilizzo di automatismi nel processo di acquisto, che [...] ci impegna in riunioni e verifiche con i clienti, che non sempre si sono conclusi con l’interruzione del contratto*”.

biglietti, che può indurre il pubblico a cercare alternative di acquisto alla piattaforma pubblica di CoopCulture, anche più costose.

334. Allo stesso modo *autoclick* è un programma che automatizza delle azioni, in particolare i *click* su una pagina *web*, e viene quindi utilizzato per eseguire operazioni ripetitive senza l'intervento manuale a velocità non raggiungibili da un essere umano.

335. Ai fini del presente procedimento, l'accertamento delle azioni predette ad opera degli operatori coinvolti nell'istruttoria si basa su significative evidenze documentali, che, in alcuni casi, constano di formali contestazioni mosse dallo stesso concessionario aventi ad oggetto la rilevazione dell'utilizzo di strumenti automatizzati di acquisto e, in altri casi, in documenti interni (*report*) del concessionario medesimo da cui emergono analoghe rilevazioni.

336. La circostanza che ad alcune rilevazioni non sono seguite formali contestazioni non può costituire un'esimente per gli operatori interessati, in quanto, come visto, l'attività istruttoria ha anche ampiamente dimostrato la grave negligenza del concessionario nel fronteggiare e/o contrastare il fenomeno dei *bot*.

337. Peraltro, benché sia emerso che a fronte delle rilevazioni di utilizzo di *bot* agli operatori era data l'opportunità di fornire una spiegazione giustificativa, nessun documento agli atti, acquisito in ispezione o prodotto dalle parti del procedimento, attesta casi in cui il concessionario abbia riscontrato, di propria iniziativa o per effetto di una spiegazione degli operatori, l'erroneità della propria rilevazione. Gli stessi operatori che contestano la valenza probatoria dei *report* di CoopCulture si limitano a censurare i criteri adottati dal concessionario (ritenere non compatibile con attività umane l'acquisto di più di 1000 biglietti al giorno da parte di un singolo operatore²³³, più di 65 interazioni al minuto con la piattaforma per verificare la disponibilità di biglietti), asserendo di aver agito manualmente, senza tuttavia fornire alcun elemento che abbia potuto consentire all'Autorità di apprezzare le loro argomentazioni. Ad esempio, avrebbero potuto fornire evidenze di casi in cui il concessionario ha riscontrato la non attendibilità dei propri criteri valutativi in relazione a specifici episodi o, più semplicemente, produrre evidenze atte a dimostrare la capacità di un essere umano di compiere le azioni contestate (eventualmente videoregistrando quella che essi affermano essere attività eseguibili da esseri umani). Trattandosi di dati e abilità nella diretta ed esclusiva disponibilità di tali operatori, la mancata allegazione degli stessi rende prive di pregio le apodittiche affermazioni tese a contestare elementi documentali agli atti riferiti all'intero periodo oggetto di indagine ed assume specifica rilevanza per il periodo decorrente dall'entrata in vigore della disposizione normativa di cui all'articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*), del Codice del consumo, in virtù della quale tale condotta rientra nella lista delle pratiche commerciali considerate in ogni caso ingannevoli.

338. Con riferimento a tale disposizione normativa, alcuni operatori ne hanno eccepito l'inapplicabilità al caso di specie, argomentando sull'asserita assenza della finalità elusiva richiesta dalla norma in quanto CoopCulture non aveva fissato un numero massimo di biglietti acquistabile da ciascun operatore. Al riguardo, basta evidenziare che lo stesso articolo 23, comma 1, lett. *bb-bis*), collega l'utilizzo di strumenti automatizzati per l'acquisto di biglietti alla finalità di aggirare il limite imposto riguardo al numero di biglietti che una persona può acquistare, oppure, qualsiasi altra norma applicabile all'acquisto di biglietti, con l'evidente scopo di garantire corrette dinamiche di acquisto

²³³ Doc. 74_105 (corrispondenza interna a CoopCulture di giugno 2023).

e rivendita dei biglietti nell'interesse dei consumatori. Nel caso di specie, al fine di contingentare gli accessi alla piattaforma di acquisto, in considerazione dell'elevata domanda e della limitata disponibilità dei titoli, CoopCulture aveva previsto che ogni società potesse avere un solo *account* al quale potevano essere collegati al massimo sei *log-in* in modo che ciascun operatore non potesse acquistare più biglietti di quanto fosse possibile con l'attività umana svolta attraverso tali esclusive credenziali di accesso. Appare evidente che l'utilizzo di sistemi automatizzati, che simulano l'attività di centinaia di acquirenti umani, riuscendo a svuotare le disponibilità di biglietti in tempi *record*, è certamente elusiva di tale prescrizione. Si aggiunga che il Contratto Grandi Clienti, all'art. 25, stabiliva che *“Non è consentito acquistare più eventi in un'unica transazione (codici multipli) pena la sospensione del contratto con invito al Cliente, in caso di errore, di segnalare il codice di prenotazione multiplo per consentire l'annullamento dell'intera transazione”*.

339. Infine, giova evidenziare che alcune delle Parti evidenziano le proprie percentuali di acquisto di biglietti rispetto al totale dei biglietti messi in vendita, al fine di argomentare che il valore (ritenuto) non significativo di tali percentuali dimostrerebbe l'assenza di acquisti massivi e dunque la non incidenza dei propri acquisti sul fenomeno della indisponibilità di biglietti del Colosseo. Anche tale argomentazione è priva di pregio in quanto la asserita non significatività numerica dei biglietti acquistati da ciascun operatore rispetto al totale non scalfisce la pratica commerciale scorretta agli stessi contestata. Infatti, ciò che rileva non è certamente il numero “relativo” di biglietti acquistati da ciascun operatore bensì il fatto che attraverso l'utilizzo di strumenti automatizzati sia stato possibile acquistare un numero significativamente maggiore di biglietti rispetto a quello che si sarebbe ottenuto attraverso acquisti manuali, così contribuendo al fenomeno dell'indisponibilità degli stessi per i consumatori. Allo stesso modo, non rileva, al fine di escludere l'utilizzo di strumenti automatizzati di acquisto, la distinzione – anch'essa effettuata da alcune delle parti – tra acquisti di biglietti già prenotati dai clienti e acquisti di biglietti in prevendita, posto che anche nel primo caso sarebbe ben possibile l'utilizzo di strumenti automatizzati al fine di garantire l'efficacia dell'azione di acquisto.

a) Tiqets

340. La documentazione in atti dimostra l'utilizzo di strumenti automatizzati da parte di Tiqets che sono stati formalmente contestati alla società dal concessionario CoopCulture nel 2019 e nel 2021 e che, in base a quanto attestato nelle comunicazioni inviate dalla medesima CoopCulture alla società, tali violazioni sono state dalla stessa Tiqets riconosciute (*“si prende atto del Vostro riconoscimento di violazione di norme contrattuali, nonché delle Vostre scuse (...)”*)²³⁴.

341. A tale riguardo, non può dunque ritenersi – come sostenuto invece da Tiqets – che la riattivazione dell'*account* da parte di CoopCulture in occasione dei due episodi sopra descritti equivalga a riconoscimento da parte del concessionario dell'infondatezza delle contestazioni mosse all'operatore (come sostenuto, oggi, da CoopCulture nella propria memoria difensiva, per giustificare la mancata adozione da parte della stessa dei rimedi contrattuali), posto che nelle comunicazioni di riattivazione dell'*account* in questione, trasmesse a Tiqets al tempo delle contestazioni, viene affermato dal concessionario esattamente il contrario.

²³⁴ V. *supra* nota n. 158.

342. Peraltro, in relazione alla contestazione di utilizzo di *bot* del 2021, è la stessa Tiqets che conferma, nella risposta trasmessa a CoopCulture al tempo della contestazione, l'utilizzo di automatismi nel processo di acquisto dei biglietti per il Colosseo per due specifiche finalità, quella di verifica della disponibilità dei biglietti e quella di reperimento dei biglietti selezionati dai propri clienti sulla piattaforma di Tiqets (v. *supra* par. 144).

343. Sul punto, appare priva di pregio l'argomentazione sostenuta dalla società secondo la quale tali automatismi non potrebbero considerarsi finalizzati all' "acquisto" dei biglietti e, per tale ragione, quindi, sarebbero da considerare leciti.

344. Appare evidente, infatti, che le attività di verifica della disponibilità di biglietti e di reperimento dei biglietti prenotati dai clienti, svolte da Tiqets in maniera automatizzata, sono attività prodromiche alle transazioni economiche con le quali Tiqets ha acquistato i titoli, senza le quali sarebbe stato impossibile realizzare le predette transazioni e che, in quanto tali, fanno inevitabilmente parte delle attività che compongono il processo di acquisto dei biglietti. L'incidenza di tali automatismi nella buona riuscita del processo di acquisto dei biglietti e nella capacità di garantire a Tiqets l'accaparramento dei biglietti messi in vendita sulla piattaforma di acquisto, appare lapalissiana se si pensa alla già descritta rapidità di esaurimento dei biglietti al momento della relativa messa in vendita: l'utilizzo di sistemi automatizzati finalizzati a conoscere, in ogni istante, la disponibilità di biglietti sulla piattaforma, poteva infatti fornire un significativo vantaggio a Tiqets ai fini dell'accaparramento dei biglietti, dal momento che assicurava alla società di essere sempre presente nell'esatto momento in cui i biglietti venivano immessi in vendita nella piattaforma, così da riuscire prontamente a metterli nel carrello, rendendo di conseguenza arduo, se non impossibile, per altri aspiranti acquirenti l'acquisto di titoli di ingresso. Tant'è vero ciò, che nel Contratto Grandi Clienti sottoscritto da Tiqets con CoopCulture, il concessionario aveva previsto l'espresso divieto per gli operatori di utilizzo di *bot* o altri metodi automatizzati anche solo "*per verificare (...) disponibilità di prodotti*".

345. Per le medesime considerazioni, quindi, assume rilevanza - ai fini dell'imputabilità a Tiqets dell'utilizzo di sistemi automatizzati di acquisto dei biglietti per il Colosseo - anche la presenza della società tra gli operatori segnalati dai sistemi *antibot* di CoopCulture nel periodo 23-30 giugno 2023 con il messaggio "*Too many event availability check*", attestante un'anomala attività di verifica della disponibilità di biglietti (v. *supra* 146). A tale riguardo, giova evidenziare che, diversamente da quanto sostenuto dalla Parte, essa ha ben compreso il contenuto di tale *report*, a dimostrazione della chiara intellegibilità della documentazione richiamata a sostegno della contestazione degli addebiti. La società, infatti, evidenzia (correttamente) che da tale *report* risulta che CoopCulture abbia fissato come valore limite, oltre il quale l'attività veniva rilevata come automatismo, tanto da generare dei *ban* temporanei, quello di 65 interazioni in un minuto con la piattaforma e Tiqets è risultata in più occasioni superare tale limite. Il fatto che Tiqets si sia discostata di poco da tale parametro non toglie che abbia comunque superato un limite - fissato dal concessionario che da più di un ventennio gestiva il servizio di biglietteria del Colosseo - come indicativo di attività non compatibili con l'essere umano. Né, giova ribadirlo, Tiqets ha fornito dimostrazioni della effettiva possibilità di effettuare manualmente l'attività contestata.

346. Come visto, Tiqets è risultata presente anche nei *report* di biglietti "*freezati*" elaborato da CoopCulture il 27 maggio 2023, da cui emerge che la società ha "bloccato" biglietti anche per settimane (v. *supra* par. 147). Sul punto, Tiqets contesta l'utilizzo di tale tecnica rilevando che la

società non avrebbe mai acquistato biglietti sul canale B2C (canale – questo - sul quale verrebbero acquistati i biglietti oggetto di *freezing*) e contesta l'intelligibilità del citato *report* in quanto sono stati riportati in forcelle di valori i numeri dei biglietti "*freezati*", eccedendo altresì che tale documento non proverebbe un blocco per un significativo periodo di tempo dal momento che mostrerebbe solo la data e ora in cui i biglietti sarebbero stati prenotati e la data della visita a cui il biglietto si riferiva. Inoltre, la società argomenta che i biglietti potevano restare bloccati nel carrello oltre il tempo massimo previsto per il relativo acquisto per una chiusura accidentale della pagina *internet* o per una perdita di connessione, senza che ciò possa essere addebitato alla società.

347. Tali argomentazioni appaiono prive di pregio. Innanzitutto, occorre rilevare che, come visto, il personale di CoopCulture ha espressamente menzionato Tiqets tra le società che effettuavano accaparramenti massivi non consentiti sul canale B2C (v. *supra* par. 142). In ogni caso, anche se in alcune *email* interne del concessionario, si fa riferimento all'acquisto dei biglietti "*freezati*" attraverso il canale B2C, che – giova sottolineare – consentiva all'acquirente di non essere identificato (non essendo richieste credenziali di accesso), ciò non significa che l'acquisto potesse avvenire esclusivamente sul canale B2C dal momento che i biglietti "*freezati*", dopo essere stati liberati, ritornavano visibili sugli altri canali, sia quello B2B che quello B2C e, quindi, potevano essere acquistati da entrambe le piattaforme.

348. In relazione all'utilizzo della tecnica del *freezing* da parte di Tiqets, appare inconferente quanto argomentato dalla società in merito al fatto che i biglietti potevano restare bloccati nel carrello per cause non imputabili alla società come una chiusura accidentale di *internet* o una perdita di connessione. Come si evince, infatti, dalla corrispondenza interna di CoopCulture il problema tecnico che determinava il blocco dei biglietti nel carrello per tali cause (chiusura accidentale di *internet* o perdita di connessione) è stato risolto dal concessionario con il rilascio di una versione aggiornata del *software* relativo alla piattaforma di acquisto avvenuto il 20 febbraio 2023 e i biglietti "*freezati*" antecedenti tale aggiornamento sono stati poi tutti annullati (v. *supra* par. 106). Pertanto, i blocchi di biglietti nei carelli nelle date successive all'aggiornamento, inclusi quindi quelli indicati nel citato *report* del 27 maggio 2023 in cui è inclusa Tiqets, non sono riconducibili al richiamato problema tecnico e, come affermato dallo stesso personale di CoopCulture, "*non sono errori ma [gli operatori che utilizzano tale tecnica] sanno esattamente cosa fanno*".

349. Quanto poi al citato *report* di biglietti "*freezati*", esso è certamente idoneo a provare da quanto tempo erano bloccati i biglietti oggetto del *report*, dal momento che si tratta di una rilevazione di biglietti bloccati effettuata in data 27 maggio 2023 (come si evince dall'intestazione), relativa alle visite dal 27 maggio 2023 al 27 giugno 2023 e, quindi, il periodo di "blocco" è dato dai giorni intercorrenti tra quella che viene definita nello stesso *report* come "data di blocco" e la data di rilevazione. A conferma ulteriore che alla data della rilevazione (27 maggio 2023) i biglietti del *report* erano ancora bloccati, basti leggere il testo della *email* del 27 maggio 2023 alla quale tale *report* era allegato: "*ho sbloccato quelli più numerosi e più vicini*", quindi i restanti erano ancora "*freezati*".

350. Appare, infine, priva di pregio anche la lamentela della società circa il fatto che il numero di biglietti *freezati* è riportato in forcelle di valori, dal momento che tale numero è ininfluenza rispetto dalla comprovata circostanza che Tiqets ha utilizzato la tecnica in parola.

351. Più in generale, rileva altresì la circostanza che Tiqets sia ricompresa in un elenco di operatori turistici, riportato in una corrispondenza interna di CoopCulture, che acquistano un numero elevato

di biglietti al giorno (più di 1000), indicativo di attività automatizzata (v. *supra* par. 148). Tale circostanza è stata confermata dalla stessa società nella propria memoria difensiva, sebbene abbia asserito la compatibilità di tali numeri con attività umane, ancora una volta, tuttavia, senza fornire elementi di supporto a tali affermazioni.

352. Pertanto, la documentazione in atti dimostra che Tiqets ha utilizzato strumenti automatizzati per l'acquisto dei biglietti del Colosseo a far data almeno dal 2019, il che ha consentito alla società di riuscire ad accaparrarsi tali biglietti in un contesto di comprovata indisponibilità, usufruendo della velocità delle azioni che caratterizza i *robot*. In tal modo, Tiqets ha ostacolato la disponibilità naturale dei biglietti che sarebbe derivata da un processo di acquisto non manipolato da sistemi automatizzati, contribuendo al fenomeno del repentino esaurimento degli stessi e/o addirittura della loro irreperibilità, dal quale Tiqets ha potuto trarre vantaggio, dal momento che la scarsità/irreperibilità dei titoli di accesso acquistabili sulla piattaforma ufficiale ha costretto i consumatori a reperirli a prezzi più elevati su piattaforme secondarie, come quella di Tiqets.

353. In relazione a ciò, appare del tutto priva di pregio l'eccezione sollevata dalla società, volta ad evidenziare che i propri acquisti di biglietti per il Colosseo non possono considerarsi "massivi", dal momento che corrisponderebbero, per il periodo luglio 2019 – novembre 2023, ad una media del [1-10%] della quantità totale dei biglietti. Infatti, come già sopra evidenziato, non assume rilevanza il numero relativo di biglietti acquistati dall'operatore quanto piuttosto il fatto che attraverso l'utilizzo di sistemi automatizzati sia stato possibile acquistare un numero di biglietti maggiore di quello ottenibile attraverso un'attività esclusivamente manuale.

b) GetYourGuide

354. La documentazione in atti dimostra l'utilizzo di strumenti automatizzati da parte di GetYourGuide e, in particolare, della tecnica del "freezing", essendo la società presente nei *report* di biglietti "frozen" elaborati da CoopCulture il 18 aprile 2023 e il 27 maggio 2023. Come visto, da tali *report* emerge che la società ha "bloccato" biglietti anche per settimane (v. *supra* par. 144 - 155).

355. Contrariamente a quanto sostenuto dalla società, che mette in discussione la valenza probatoria di tale documentazione, si evidenzia che i *report* in questione indicano chiaramente l'acquirente dei biglietti e la data di blocco dei titoli; il periodo di "blocco" è dato dai giorni intercorrenti tra la "data di blocco" e la data di rilevazione. A conferma ulteriore che alla data della rilevazione (18 aprile 2023 e 27 maggio 2023) i biglietti del *report* erano ancora bloccati, basti leggere il testo della *email* del 18 aprile 2023 ("(...) questa la lista che procederò a sbloccare") e del 27 maggio 2023 ("ho sbloccato quelli più numerosi e più vicini") alle quali tali *report* erano allegati.

356. Infine, appare inconferente quanto argomentato dalla società - come possibile giustificazione della sua presenza nei *report* in questione - in merito al fatto che potrebbe essere accaduto che la procedura di acquisto si sia interrotta improvvisamente per la chiusura involontaria del *device*, bloccando in tal modo i biglietti presenti nel carrello. Come già evidenziato, infatti, il "freezing" è una tecnica che attraverso automatismi (sopra meglio descritti) consente di passare i biglietti da un carrello ad un altro, così aggirando il tempo massimo fissato per la permanenza dei titoli in un carrello e, in quanto tale, va tenuta distinta dai blocchi accidentali dei biglietti occorsi in occasione di uno specifico problema tecnico occorso alla piattaforma, che è stato risolto dal concessionario

con il rilascio di una versione aggiornata del *software* il 20 febbraio 2023 (data antecedente ai *report* in questione nei quali è presente GetYourGuide).

c) Walks

357. Walks ha espressamente ammesso di aver fatto ricorso a strumenti automatizzati per l'acquisto dei biglietti del Colosseo a far data dal 2019 e ha sostenuto che avrebbe cessato l'utilizzo di qualsiasi forma di automazione ad ottobre 2023, dopo la comunicazione di estensione soggettiva del presente procedimento, dunque, per stessa ammissione della Parte, anche dopo la riattivazione dell'account avvenuta a seguito della contestazione formale ricevuta da CoopCulture.

358. Come visto, sono numerose le evidenze in atti che confermano l'utilizzo di *bot* da parte di Walks nell'acquisto dei biglietti del Colosseo (v. *supra* par. 161 – 164).

359. La documentazione in atti dimostra, inoltre, l'utilizzo da parte di Walks anche della tecnica del *freezing* (v. *supra* par. 165).

360. Al riguardo, la circostanza, evidenziata dalla società, secondo cui “solo” il 13,09% dei biglietti acquistati nel periodo gennaio 2022 - ottobre 2023 ha visto l'utilizzo di strumenti automatizzati, in primo luogo non sarebbe idonea a dimostrare, come sostenuto dalla parte, che Walks ha sempre ritenuto prioritario l'acquisto manuale, in quanto proverebbe esattamente il contrario, ossia un significativo ricorso ad automatismi di acquisto e un sistematico utilizzo di *robot*.

361. Ma, soprattutto, rileva il carattere massivo degli acquisti automatizzati effettuati da Walks, dal momento che, dalla documentazione acquisita in sede ispettiva, sono emersi *report* interni attestanti acquisti fino a un totale di 2.330 biglietti al giorno, di cui il 94,29% è avvenuto tramite *bot* (v. *supra* par. 165).

362. Non rilevano, infine, ai fini della valutazione della condotta di Walks, le ragioni che avrebbero spinto la società ad utilizzare automatismi di acquisto, individuate nelle non corrette modalità di gestione del servizio di biglietteria da parte di CoopCulture.

d) Italy With Family

363. Come sopra evidenziato, la società Italy With Family non era titolare di un Contratto Grandi Clienti con CoopCulture e, quindi, poteva acquistare direttamente biglietti per il Colosseo solo sul canale B2C, ma otteneva anche i biglietti acquistati sul canale B2B dalla società SMI (titolare, invece, del Contratto con CoopCulture), facendo capo entrambe le società allo stesso socio unico (v. *supra* par.167).

364. Al riguardo, occorre rilevare, in via preliminare, che Italy With Family e SMI, pur avendo personalità giuridica distinta, costituiscono, ai fini delle condotte oggetto di contestazione, un'unica entità economica, stante l'unitarietà delle loro condotte riconducibili al medesimo socio unico, il quale, peraltro, in corso di istruttoria ha dichiarato espressamente che Italy With Family ha operato indistintamente attraverso SMI e attraverso un'altra società (IWF S.r.l., di proprietà della moglie di detto socio unico). In particolare, sulla base di quanto dichiarato dalla parte, SMI acquistava i biglietti sul canale B2B, in quanto era la formale titolare del Contratto Grande Clienti, sebbene la rivendita degli stessi nei pacchetti turistici fosse effettuata da Italy With Family, in quanto SMI non offre più servizi turistici.

365. La documentazione in atti dimostra l'utilizzo di strumenti automatizzati da parte di Italy With Family.

366. I dati relativi all'utilizzo di *bot* nel 2021 e nel 2022 da parte della società SMI non possono rilevare dal momento che, nella propria memoria, Italy With Family ha posto in evidenza che tali evidenze sono riferite ad un momento temporale in cui la società parte del procedimento non era ancora stata costituita.

367. Diversamente, rileva la circostanza che gli *account* riconducibili alle società suddette compaiono nei *report* dei sistemi *antibot* di CoopCulture che documentano la rilevazione nel giugno 2023 di automatismi relativi alle interazioni con il carrello, che hanno comportato blocchi temporanei degli *account* (v. *supra* par. 171). Al riguardo appare pretestuosa l'eccezione sollevata dalla parte circa l'inattendibilità di tale documentazione a causa dell'oscuramento dei dati ivi presenti, dal momento che i dati oscurati riguardano soggetti non coinvolti nel presente procedimento e non quelli riferibili a Italy With Family. Né è condivisibile l'argomentazione della società secondo la quale il numero elevato di interazioni con il carrello sarebbe dovuto alla piattaforma di CoopCulture che avrebbe costretto chiunque tentasse l'acquisto *online* dei biglietti ad aggiornare la pagina *web* di continuo, dal momento che le rilevazioni in questione sono indicative di un'attività non compatibile con un'esecuzione manuale.

368. La società ha, inoltre, dichiarato di avvalersi di "Autoclick", che consente lo svolgimento di attività in modo automatizzato, consistenti nel cliccare automaticamente e ripetutamente sul pulsante della immissione in carrello dei biglietti, consentendo in tal modo di raggiungere risultati che non sarebbe possibile conseguire con la sola attività manuale. Per tali considerazioni, è priva di pregio l'argomentazione della parte volta ad escludere tale sistema dal novero di quelli che consentono lo svolgimento di attività "automatizzate" per il solo fatto che occorre posizionare il cursore al posto giusto.

e) Musement

369. La documentazione in atti dimostra l'utilizzo di strumenti automatizzati da parte di Musement e, in particolare, della tecnica del "*freezing*", essendo la società presente nei *report* di biglietti "*freezati*" elaborati da CoopCulture il 18 aprile 2023 (v. *supra* par. 180).

370. Al riguardo, sebbene la società affermi che Musement non avrebbe mai effettuato acquisti sul canale B2C, il personale di CoopCulture ha espressamente indicato Musement come società che effettuava accaparramenti massivi non consentiti sul canale B2C²³⁵ e, in ogni caso, come sopra più dettagliatamente illustrato, i biglietti "*freezati*", dopo essere stati liberati, ritornavano visibili sugli altri canali, sia quello B2B che quello B2C e quindi potevano essere acquistati su entrambe le piattaforme.

371. Inoltre, la società eccepisce che la condotta contestata non sarebbe stata specificata in quanto non sarebbero stati indicati nella comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria né la data in cui Musement ha utilizzato la tecnica del *freezing*, né il quantitativo di biglietti "*freezati*". Tale eccezione è infondata, posto che nel *report* in questione è indicata la "data di blocco" e i quantitativi di biglietti, dato non rilevante ai fini della sussistenza della condotta contestata, sono riportati in forcelle di valori.

372. La società è da ritenersi responsabile anche del fatto che sulla propria piattaforma erano rivenduti biglietti acquistati da terzi con strumenti automatizzati, in quanto Musement era

²³⁵ Doc. 11 (Verbale di accertamento ispettivo presso Società Cooperativa Culture del 18/07/2023), Allegato 2.

pienamente consapevole che operatori tra i principali utilizzatori della sua piattaforma²³⁶, inclusi quelli di maggiore dimensione, facevano sistematico ricorso ai *bot* (“*potremmo chiedere a Walks o Citywonders di “venderci” o noleggiarci in cambio di una fee la soluzione che utilizzano loro per l’acquisto automatico*”)²³⁷. Rileva, al riguardo, che Musement riceveva un profitto dalla vendita dei pacchetti turistici contenenti i biglietti acquistati con tali modalità illecite, in tal modo giovandosi direttamente del fatto che i consumatori - non potendo reperire biglietti a prezzo base sul sito ufficiale - fossero costretti a rivolgersi a piattaforme di rivendita come quella di Musement.

f) *City Wonders*

373. City Wonders e le società appartenenti al Gruppo di cui essa è a capo risultano aver utilizzato sistemi automatizzati nel processo di acquisto dei biglietti per il Colosseo, come dimostra la presenza delle stesse nei *report* elaborati da CoopCulture attraverso i propri sistemi *antibot* sia nel 2022 che nel 2023 (v. *supra* par. 174 – 175).

374. Al riguardo, City Wonders eccipisce l’“assoluta indecifrabilità” del documento n. 74-47 contenente il *report* sull’utilizzo di *bot* da luglio a settembre 2022 e che, essendo la società inserita nelle righe del *report* di colore verde, sarebbe legittimo ipotizzare che ciò stia a significare un’attività non rilevante rispetto agli operatori marcati in rosso e, dunque, che il *report* conterrebbe anche soggetti per i quali CoopCulture ha ritenuto di non intervenire in quanto la condotta rilevata non presentava un sufficiente grado di anomalia.

375. Tale argomentazione appare priva di pregio, dal momento che il *report* in questione è allegato ad una *mail* interna di CoopCulture, alla quale la parte ha avuto accesso, adeguatamente descrittiva del contenuto di tale documento. In particolare, nella predetta *mail* si legge che “*I documenti in allegato contengono log estratti dal sistema durante diversi periodi nei mesi da Luglio a Settembre 2022. I report documentano attività anomale effettuate da alcuni Operatori B2B attraverso il sistema software di prenotazione a loro riservato. (...) Si riscontra un traffico dati verso i server di CoopCulture non compatibile con un’attività di un operatore umano. Tale attività è di circa 20 volte superiore a quella effettuata da un operatore che utilizzi ininterrottamente il sistema. Le attività che vengono automatizzate sono principalmente quelle di aggiunta al carrello in prossimità delle aperture orarie delle vendite e attività di verifica disponibilità. (...) I log sono stati prodotti dal sistema di ticketing e filtrati dai proxy di Cloudflare [i.e. il sistema antibot utilizzato da CoopCulture]*” [enfasi aggiunta].

376. La *mail* sopra descritta riporta anche i nominativi di operatori che risultano principalmente presenti nel *report*, i quali non sono parti del presente procedimento. Ciò, non elimina, tuttavia, il fatto che tutti gli operatori “*filtrati dai proxy Cloudflare*”, presenti nel *report*, ivi comprese dunque le società appartenenti al gruppo City Wonders, erano stati rilevati per aver svolto un traffico dati “*non compatibile con un’attività di un operatore umano*”. Nello specifico, è chiarito che le attività principalmente “*automatizzate*” sono quelle di “*aggiunta al carrello*” in prossimità delle aperture orarie delle vendite e quelle di “*verifica disponibilità*”. Pertanto, appare priva di pregio, rispetto a ciò di cui il documento in questione fornisce prova (ossia, l’utilizzo di automatismi nel procedimento

²³⁶ Doc. 9_25 (Email del 18/07/2023), alla quale è allegata una lista di prodotti distribuiti da operatori terzi per il tramite di Musement negli ultimi 12 mesi.

²³⁷ Doc. 9_19 (Corrispondenza interna di Musement del 2-3 maggio 2023).

di acquisto dei biglietti, anche solo per la verifica della disponibilità di biglietti o per l'aggiunta al carrello) la circostanza che in alcune giornate indicate nel *report* non risulti, alla società, finalizzato alcun acquisto di biglietti.

377. È non condivisibile anche l'eccezione intellegibilità del documento 74-102, contenente un *report* dei sistemi *antibot* relativo al periodo 23-30 giugno 2023, nel quale sono presenti anche le società del Gruppo City Wonders. Infatti, tale documento riporta chiaramente data ed ora della rilevazione, la piattaforma interessata dalle rilevazioni (SNAPP), gli eventi rilevati ("*Rule Message*") consistenti, per le società di City Wonders, in "*Too many event availability check*", ossia interazioni con il portale per verificare la presenza di biglietti disponibili ("*availability check*") risultate eccessive ("*Too many*") e "*Too many ShopCart interactions*", ossia interazioni con il carrello (*ShopCart*) risultate eccessive ("*Too many*"), il periodo di tempo di osservazione ("*Rule Times*"), la soglia fissata per la rilevazione degli automatismi ("*Rule Threshold*") e il numero di "eventi" rilevati ("*HTTP Requests Count*").

378. Al riguardo, occorre evidenziare che la circostanza che gli eventi rilevati nel *report* in questione costituiscono tutti "automatismi" non è sconsigliata, come invece sostenuto da City Wonders, dal documento 11-362 contenente una corrispondenza interna di CoopCulture relativa al predetto *report*. Infatti, in tale corrispondenza il tecnico di CoopCulture distingue varie tipologie di automatismi, quelli costituiti da una "*estensione del browser*" o da "*un vero e proprio software*" che comportano il blocco dell'utente in tempo reale per un periodo non inferiore alle 24 ore, da altri automatismi, più frequenti e meno gravi, che comportano un blocco di circa 25 minuti (*ban*), consistenti in interazioni con il portale (dove per "interazioni" "*si intendono le richieste inviate al portale al fine di ottenere informazioni (come disponibilità dei prodotti) e/o movimentazioni del carrello*") che "**un utente umano generico, senza l'aiuto di particolari sistemi, non riuscirebbe ad effettuare**".

379. Come visto, City Wonders è risultata presente anche nei *report* di biglietti "*frezati*" elaborato da CoopCulture il 18 aprile 2023, da cui emerge che la società ha "bloccato" biglietti anche per settimane (v. *supra* par. 175).

380. Al riguardo, non rileva quanto eccezionalmente dalla parte, secondo cui City Wonders non avrebbe mai effettuato acquisti sul portale B2C e, pertanto, non avrebbe potuto utilizzare tale tecnica. Infatti, come già rilevato, anche se in alcune *email* interne del concessionario, si fa riferimento all'acquisto dei biglietti "*frezati*" attraverso il canale B2C, che – giova sottolineare – consentiva all'acquirente di non essere identificato (non essendo richieste credenziali di accesso), ciò non significa che l'acquisto potesse avvenire esclusivamente sul canale B2C dal momento che i biglietti "*frezati*", dopo essere stati liberati, ritornavano visibili sugli altri canali, sia quello B2B che quello B2C e, quindi, potevano essere acquistati su entrambe le piattaforme.

381. Quanto poi alla eccezione intellegibilità del documento 74-108, contenente il *report* di biglietti "*frezati*", si rileva che nel documento in questione è chiaramente indicata, in particolare, la data della rilevazione dei biglietti bloccati (18 aprile 2023, come si evince dall'instestazione), la data delle visite a cui si riferiscono i biglietti (dal 18 aprile 2023 al 31 maggio 2023) e la "data di blocco".

382. Pertanto, la documentazione in atti dimostra che City Wonders ha utilizzato strumenti automatizzati per l'acquisto dei biglietti del Colosseo a far data almeno dal 2022, il che ha consentito alla società di riuscire ad accaparrarsi tali biglietti in un contesto di comprovata indisponibilità, usufruendo della velocità delle azioni che caratterizza i sistemi automatizzati. In tal modo, City

Wonders ha ostacolato la disponibilità naturale dei biglietti che sarebbe derivata da un processo di acquisto non manipolato da tali sistemi, contribuendo al fenomeno del repentino esaurimento degli stessi e/o addirittura della loro irreperibilità, dal quale la società ha potuto trarre vantaggio, dal momento che la scarsità/irreperibilità dei titoli di accesso acquistabili sulla piattaforma ufficiale ha costretto i consumatori a reperirli a prezzi più elevati su piattaforme secondarie, come quella di City Wonders.

383. Al riguardo, appare priva di pregio l'argomentazione della società secondo la quale gli acquirenti dei propri pacchetti turistici non sarebbero stati indebitamente condizionati nell'acquisto dal fenomeno della indisponibilità dei biglietti di ingresso per il Colosseo, dal momento che i servizi offerti da City Wonders sarebbero "tipicamente" rivolti a clienti anglosassoni e americani interessati a svolgere *tour* guidati. Infatti, anche un consumatore anglosassone e americano avrebbe potuto voler acquistare i biglietti a prezzo base sul sito ufficiale del Colosseo, senza trovarne la disponibilità.

384. Né può assumere rilevanza, la circostanza - evidenziata dalla società - che il prezzo medio di vendita del pacchetto di ingresso al Colosseo dalla stessa offerto è rimasto sostanzialmente stabile nel tempo, a dimostrazione che City Wonders non ha sfruttato a proprio favore la scarsità dei biglietti. Come già rilevato, infatti, ciò che certamente il noto contesto di grave indisponibilità dei biglietti a prezzo base ha potuto garantire a rivenditori come City Wonders è la disponibilità dei turisti ad acquistare il biglietto anche a prezzi maggiorati, in quanto abbinato a servizi ulteriori.

VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

385. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 10.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

386. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all'articolo 27, comma 13, del Codice del consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

387. Di seguito si indica l'ammontare delle sanzioni per ciascuna delle Parti del procedimento e i criteri seguiti per giungere a tali quantificazioni.

388. Con riferimento a Società Cooperativa Culture, rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, dell'elevato grado di negligenza accertato, tenuto conto della tolleranza mostrata dal concessionario rispetto al fenomeno di reiterato utilizzo di modalità di acquisto automatizzato dei biglietti da parte degli operatori turistici, di cui era pienamente consapevole e da cui ha altresì tratto profitto, nella misura in cui il contesto di indisponibilità di titoli di accesso ha favorito la vendita da parte di CoopCulture di biglietti di ingresso abbinati alle proprie visite didattiche, da cui traeva ricavi assai più significativi di quelli derivanti dal servizio di biglietteria.

389. La pratica risulta, inoltre, aver avuto ampia diffusione, nella misura in cui ha precluso, o reso estremamente arduo, a milioni di consumatori che annualmente visitano il Colosseo, la possibilità di accedervi acquistando il biglietto a prezzo base, arrecando loro un notevole pregiudizio.

390. Sotto il profilo della personalità dell'agente, rileva che la pratica è stata posta in essere dal soggetto concessionario della gestione dei servizi di biglietteria di uno dei principali monumenti artistici al mondo, che gestisce altresì altri importanti siti turistici italiani, da cui era ragionevole attendersi un livello di diligenza nello svolgimento di tale attività adeguato ad un professionista avente siffatte caratteristiche.

391. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva che nel 2023 CoopCulture ha presentato ricavi pari ad euro [50.000.000–100.000.000].

392. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere per un periodo particolarmente prolungato e, precisamente, almeno dal mese di luglio 2019 (periodo a partire dal quale risultano accertati i fenomeni della indisponibilità di biglietti e dell'utilizzo di sistemi automatizzati per l'accaparramento massivo degli stessi)²³⁸ e fino al mese di novembre 2023 (periodo fino al quale è stata accertata l'indisponibilità di biglietti)²³⁹.

393. Sulla base di tali elementi e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione²⁴⁰, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Società Cooperativa Culture nella misura di 7.000.000 € (settemilioni di euro).

394. Con riferimento a Tiqets International BV, rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, del reiterato ricorso della società a strumenti automatizzati di acquisto, della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del Consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionato coloro che intendessero visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali Tiqets, che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

395. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva l'appartenenza di Tiqets ad un gruppo societario di notevoli dimensioni, che ha realizzato nel 2023 un fatturato pari a [100.000.000–500.000.000].

396. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere per un periodo particolarmente prolungato e, precisamente, almeno dal mese di luglio 2019 (data della contestazione formulata a Tiqets da parte di CoopCulture in merito all'utilizzo di strumenti automatizzati)²⁴¹ e fino al mese di giugno 2023 (periodo fino al quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di Tiqets)²⁴².

²³⁸ Doc. 11_395 (Email del 12/06/2019 di un Grande Cliente a CoopCulture nella quale viene denunciata l'impossibilità di acquistare biglietti) e Doc. 103 (Memoria di Walks del 05/12/2023), Doc. 74_144, Allegato 1 (Lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 03/07/2019).

²³⁹ Doc. 76_5 (*screenshot* del portale di acquisto dei biglietti alla data del 24/10/2023), in cui risulta che al 24 ottobre 2023 non vi erano biglietti disponibili per il 23 novembre 2023).

²⁴⁰ *Cfr.* Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 7 gennaio 2025, n. 80.

²⁴¹ Doc. 74_144, Allegato 1 (Lettera di contestazione di CoopCulture a Tiqets del 03/07/2019).

²⁴² Doc. 74_102 (corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un report dei ban (ossia, blocchi temporanei) rilevati dal 23 al 30 giugno 2023.

397. Sulla base di tali elementi, e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Tiqets International BV nella misura di 4.728.000 € (quattromilionisettecentoventottomila di euro).

398. Tenuto conto, inoltre, che il Professionista presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a 4.300.000 € (quattromilionitrecentomila euro).

399. Con riferimento a GetYourGuide Deutschland GmbH, rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del Consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionato coloro che intendessero visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali GetYourGuide Deutschland GmbH, che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

400. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva che GetYourGuide Deutschland GmbH è a capo di un gruppo societario di notevoli dimensioni, che ha realizzato nel 2023 un fatturato pari a [500.000.000–1.000.000.000].

401. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere almeno dal mese di marzo 2023 (periodo a partire dal quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di GetYourGuide Deutschland GmbH)²⁴³ e che è cessata alla data del 29 giugno 2023 (data a partire dalla quale la società non opera più come rivenditore diretto di biglietti per il Colosseo)²⁴⁴.

402. Sulla base di tali elementi e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a GetYourGuide Deutschland GmbH nella misura di 6.200.000 € (seimilioniduecentomila euro).

403. Tenuto conto, inoltre, che il Professionista presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a 5.600.000 € (cinquemilioniseicentomila euro).

404. Con riferimento a Walks LLC, rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, del reiterato ricorso della società a strumenti automatizzati di acquisto; del fatto che tale *modus operandi* è risultato essere sistematico; della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionato coloro che intendessero

²⁴³ Doc. 74_108 (corrispondenza interna di CoopCulture) che contiene un *report* di biglietti "frezati" dal 18/04/2023 al 31/5/2023 all'interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di GYG e bloccati a far data dal mese di marzo 2023.

²⁴⁴ Doc.63 (Memoria di GetYourGuide del 20/10/2023), p. 3.

visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali Walks LLC, che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

405. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva l'appartenenza di Walks LLC ad un gruppo societario e che la società ha realizzato un fatturato nel 2023 pari a euro [100.000–500.000].

406. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere per un periodo particolarmente prolungato e, precisamente, almeno dal mese di maggio 2019 (periodo a partire dal quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di Walks LLC)²⁴⁵ e fino al 17 ottobre 2023 (periodo a partire dal quale Walks LLC ha dichiarato di aver completamente arrestato l'utilizzo di sistemi automatizzati di acquisto)²⁴⁶.

407. Sulla base di tali elementi e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Walks LLC nella misura di 30.000 € (trentamila euro).

408. Con riferimento a Italy With Family S.r.l., rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionato coloro che intendessero visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali Italy With Family S.r.l., che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

409. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva che la società ha realizzato un fatturato nel 2023 pari a euro [1.000.000–10.000.000].

410. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere almeno dal novembre 2022 (avendo la società dichiarato di far ricorso all'automatismo di "autoclick" nei suoi acquisti) fino a giugno del 2023 (periodo fino al quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di Italy With Family S.r.l.)²⁴⁷.

411. Sulla base di tali elementi e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Italy With Family S.r.l. nella misura di 48.000 € (quarantottomila euro).

412. Con riferimento a City Wonders Limited, rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, del reiterato ricorso della società a strumenti automatizzati di acquisto, della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della

²⁴⁵ Doc. 75_108 (Corrispondenza interna di Walks del 21/05/2019), nella quale i responsabili di Walks davano indicazioni volte a stabilire quali tra i 24 accounts facenti capo alle società del gruppo dovessero procedere all'acquisto utilizzando i *bot*.

²⁴⁶ Doc. 235-bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks), p. 18.

²⁴⁷ Doc. 74_102 (Corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un *report* dei *ban* rilevati dal 23 al 30 giugno 2023.

circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionando coloro che intendessero visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali City Wonders LLC, che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

413. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva che la società è a capo di un gruppo societario di notevoli dimensioni, che ha realizzato un fatturato nel 2023 pari a euro [50.000.000–100.000.000].

414. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere almeno dal mese di luglio 2022 (periodo nel quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati)²⁴⁸ e fino al mese di giugno 2023 (periodo fino al quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di City Wonders LLC)²⁴⁹.

415. Sulla base di tali elementi, e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a City Wonders LLC nella misura di 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro).

416. Con riferimento a Musement S.p.A., rispetto alla gravità della violazione, si tiene conto, nella fattispecie in esame, della natura dell'infrazione (che, a far data dal 2 aprile 2023, rientra tra le pratiche considerate in ogni caso ingannevoli ai sensi dell'articolo 23, comma 1, *bb-bis*) del Codice del consumo) e dell'ampia diffusione della pratica, nella misura in cui è stata diffusa attraverso il *web*, nonché della circostanza che le condotte accertate hanno causato significativi pregiudizi economici ai consumatori nella misura in cui, nel contribuire a rendere inaccessibili i biglietti a prezzo base, hanno inevitabilmente condizionato coloro che intendessero visitare il Colosseo ad acquistarli da operatori, quali Musement S.p.A., che li vendevano a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in abbinamento con propri servizi.

417. Rispetto alla dimensione economica del Professionista, rileva che la società ha realizzato un fatturato nel 2023 pari a euro [100.000.000–500.000.000].

418. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale sia stata posta in essere almeno dal mese di aprile 2023 (periodo nel quale è stato accertato l'utilizzo di sistemi automatizzati da parte di Musement S.p.A.)²⁵⁰ e fino al 17 ottobre 2023 (periodo a partire dal quale Walks LLC, che risulta essere tra i principali utilizzatori della piattaforma di Musement S.p.A.²⁵¹, ha dichiarato di aver completamente arrestato l'utilizzo di sistemi automatizzati di acquisto)²⁵².

²⁴⁸ Doc. 74_47 (corrispondenza interna di CoopCulture di settembre 2022) e l'allegato file zip denominato "Report luglio – settembre 2022.zip".

²⁴⁹ Doc. 74_102 (Corrispondenza del 07/07/2023 di CoopCulture con la società titolare del sistema *antibot* implementato da CoopCulture), alla quale è allegato un File Excel contenente un *report* dei *ban* rilevati dal 23 al 30 giugno 2023.

²⁵⁰ Doc. 74_62 (Corrispondenza interna di CoopCulture del 27/05/2023) che contiene un *report* di biglietti "frezati" all'interno del quale risultano anche biglietti riconducibili ad attività di Musement.

²⁵¹ Doc. 9_25 (Email del 18/07/2023), alla quale è allegata una lista di prodotti distribuiti da operatori terzi per il tramite di Musement negli ultimi 12 mesi.

²⁵² Doc. 235-bis (Memoria Conclusiva prot. 0086956 del 23/09/2024 - Walks), p. 18.

419. Sulla base di tali elementi, e tenuto conto della necessaria funzione deterrente della sanzione, si ritiene di fissare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Musement S.p.A. nella misura di 1.700.000 € (unmilionesettecentomila euro).

420. Tenuto conto, inoltre, che il Professionista presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a 1.500.000 € (unmilione cinquecentomila euro).

RITENUTO, pertanto, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale posta in essere da Società Cooperativa Culture risulta scorretta ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo in quanto contraria alla diligenza professionale, avendo la società contribuito, in piena consapevolezza, con le proprie condotte attive e omissive al fenomeno della grave e prolungata indisponibilità dei biglietti di ingresso per il Colosseo a prezzo base, anche al fine di trarre un vantaggio economico, ed in quanto idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori, costretti a reperire tali biglietti presso *tour operator* e piattaforme che li rivendevano abbinati a servizi aggiuntivi e a prezzi notevolmente maggiorati.

RITENUTO, altresì, tenuto conto del parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, sulla base delle considerazioni suesposte, che le pratiche commerciali poste in essere da Tiqets International BV, GetYourGuide Deutschland GmbH, Walks LLC Italy, With Family S.r.l., City Wonders Limited e Musement S.p.A. risultano scorrette ai sensi degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo e, a far data dal 2 aprile 2023, anche dell'articolo 23, comma 1, *bb -bis*) del Codice del consumo, nella misura in cui hanno rivenduto biglietti di ingresso per il Colosseo, acquistati con strumenti automatizzati, in un contesto di prolungata indisponibilità. In tal modo tali società hanno contribuito al fenomeno del repentino esaurimento dei biglietti a prezzo base sulla piattaforma di vendita ufficiale, dal quale le stesse hanno potuto trarre vantaggio dal momento che la grave indisponibilità dei titoli di ingresso, costringeva i consumatori che volevano visitare il Colosseo a reperire i biglietti presso rivenditori secondari, a prezzi maggiorati, anche in misura molto significativa, in quanto abbinati ai servizi aggiuntivi offerti da ciascun operatore turistico, con conseguente aggravio economico per i consumatori.

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società Società Cooperativa Culture, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo;

b) che le pratiche commerciali descritte al punto II del presente provvedimento, poste in essere dalle società Tiqets International BV, GetYourGuide Deutschland GmbH, Walks LLC, Italy With Family S.r.l. e City Wonders Limited e Musement S.p.A., costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, pratiche commerciali scorrette degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo e, a far data dal 2 aprile 2023, anche dell'articolo 23, comma 1, *bb -bis*) del Codice del consumo;

- c) di irrogare alla società Società Cooperativa Culture una sanzione amministrativa pecuniaria di 7.000.000 € (settemilioni di euro).;
- d) di irrogare alla società Tiqets International BV una sanzione amministrativa pecuniaria di 4.300.000 € (quattromilionitrecentomila euro);
- e) di irrogare alla società GetYourGuide Deutschland GmbH una sanzione amministrativa pecuniaria di 5.600.000 € (cinquemilioneiseicentomila euro);
- f) di irrogare alla società Walks LLC una sanzione amministrativa pecuniaria di 30.000 € (trentamila euro);
- g) di irrogare alla società Italy With Family S.r.l. una sanzione amministrativa pecuniaria di 48.000 € (quarantottomila euro);
- h) di irrogare alla società City Wonders LLC una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.400.000 € (unmilionequattrocentomila euro);
- i) di irrogare alla società Musement S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.500.000 € (unmilione cinquecentomila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet www.agenziaentrate.gov.it*.

In caso di pagamento da parte di un soggetto avente sede legale estera la sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT17H0100003245BE00000002RO. Per i pagamenti in valuta diversa dall'euro e in euro in paesi non aderenti all'area SEPA, la disposizione di pagamento dovrà contenere tutte le informazioni necessarie ai fini della corretta finalizzazione del pagamento, inclusi la divisa di pagamento, l'identificativo del conto e l'identificazione della banca del beneficiario (la banca del beneficiario può essere identificata con un codice BIC oppure con la rispettiva denominazione e indirizzo), nonché l'indicazione della banca o delle banche intermediarie laddove necessarie per la finalizzazione del pagamento.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo

nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lett. *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 14 - 2025

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
