

*Il Presidente*

**Senato della Repubblica**

**9<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo, agricoltura e  
produzione agroalimentare)**

esame in sede consultiva

*Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica la direttiva 93/13/CEE e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE, per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 9)*

CONTRIBUTO  
DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

PRESIDENTE GIACOMO LASORELLA

12 Gennaio 2023

*Il Presidente*

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

esprimo il mio ringraziamento, anche a nome del Collegio che rappresento, per aver voluto acquisire il contributo dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sullo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica la direttiva 93/13/CEE e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE, per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell’Unione relative alla protezione dei consumatori.

La tutela dei consumatori e degli utenti costituisce uno degli aspetti più importanti della missione istituzionale di Agcom.

Soprattutto oggi, in considerazione della significativa trasformazione tecnologica e di mercato che stiamo attraversando in relazione all’avvento del digitale, anche grazie all’evoluzione del quadro normativo nazionale ed europeo, tale tutela sta assumendo forme sempre più complesse ed evolute, oltre che un’importanza per certi aspetti, direi, cruciale.

Con riferimento allo schema di decreto in oggetto, si segnala l’articolo 1, comma 6, che viene in rilievo per quanto riguarda le competenze dell’Autorità in materia di *secondary ticketing*<sup>1</sup>.

In particolare, con la suddetta disposizione viene integrato l’elenco delle pratiche commerciali ingannevoli, di cui all’articolo 23, comma 1, del d.lgs n. 206/2005 (Codice del consumo), introducendo la lettera “bb-bis) *rivendere ai consumatori biglietti per eventi, se il professionista ha acquistato tali biglietti utilizzando strumenti automatizzati per eludere qualsiasi limite imposto riguardo al numero di biglietti che una persona può acquistare o qualsiasi altra norma applicabile all’acquisto di biglietti*”.

Al riguardo, si evidenzia che con l’articolo 1, comma 545 e ss., della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), successivamente integrato e modificato dalla legge 30 dicembre 2017, n.145, il legislatore ha introdotto nel nostro ordinamento un divieto assoluto di vendita o comunque di collocamento di titoli di accesso ad attività

---

<sup>1</sup> Con l’espressione “*secondary ticketing*” si fa riferimento alla rivendita di titoli di accesso ad eventi di spettacolo effettuata sul mercato secondario da parte di soggetti non autorizzati.

## *Il Presidente*

di spettacolo da parte di soggetti che non siano titolari, anche sulla base di apposito contratto o convenzione, dei sistemi di emissione dei biglietti. Viene fatta salva esclusivamente la vendita dei titoli di accesso effettuata da una persona fisica in modo occasionale, purché senza finalità commerciali e ad un prezzo uguale o inferiore a quello nominale<sup>2</sup>.

In caso di violazione, la norma ha previsto l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria nonché ulteriori misure di intervento nel caso in cui la stessa sia effettuata attraverso le reti di comunicazioni elettronica (internet) consistenti nella rimozione dei contenuti illeciti e, nei casi più gravi, nell'oscuramento del sito web. Le competenze di vigilanza e sanzionatorie in materia sono state attribuite all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, che adotta gli opportuni provvedimenti con il concerto dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La norma, finalizzata a contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, nonché ad assicurare la tutela dei consumatori e garantire l'ordine pubblico, ha previsto ulteriori prescrizioni, tra cui la nominatività dei titoli di accesso ad attività di spettacolo in impianti con capienza superiore a 5 mila spettatori.

Peraltro, ai sensi della medesima disposizione di legge, l'Agenzia delle Entrate il 27 giugno 2019 ha adottato un provvedimento<sup>3</sup> concernente le regole tecniche al fine di aumentare l'efficienza e la sicurezza informatica delle vendite dei titoli di accesso attraverso reti di comunicazione elettronica. Tale provvedimento, definisce, *inter alia*, due aspetti volti nello specifico a impedire l'uso illecito di strumenti automatizzati per l'acquisto dei biglietti:

- gli obblighi ed i requisiti che i sistemi di biglietterie automatizzate destinate alla vendita di titoli di accesso attraverso reti di comunicazione elettronica devono soddisfare al fine

---

<sup>2</sup> “Al fine di contrastare l'elusione e l'evasione fiscale, nonché di assicurare la tutela dei consumatori e garantire l'ordine pubblico, la vendita o qualsiasi altra forma di collocamento di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da soggetto diverso dai titolari, anche sulla base di apposito contratto o convenzione, dei sistemi per la loro emissione è punita, salvo che il fatto non costituisca reato, con l'inibizione della condotta e con sanzioni amministrative pecuniarie da 5.000 euro a 180.000 euro, nonché, ove la condotta sia effettuata attraverso le reti di comunicazione elettronica, secondo le modalità stabilite dal comma effettuato attraverso le reti di comunicazione elettronica, secondo le modalità stabilite dal comma 546, con la rimozione dei contenuti, o, nei casi più gravi, con l'oscuramento del sito internet attraverso il quale la violazione è stata posta in essere, fatte salve le azioni risarcitorie. L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, di concerto con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, effettua i necessari accertamenti e interventi, agendo d'ufficio ovvero su segnalazione degli interessati e comminando, se del caso, le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente comma. Non è comunque sanzionata la vendita ad un prezzo uguale o inferiore a quello nominale di titoli di accesso ad attività di spettacolo effettuata da una persona fisica in modo occasionale, purché senza finalità commerciali”.

<sup>3</sup> Il Provvedimento n. 223774, adottato previa intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per le rispettive competenze, è stato approvato esperita la procedura di informazione alla Commissione europea, di cui alla Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015, e acquisito il parere del Garante per la Protezione dei dati personali.

*Il Presidente*

di impedire l'acquisto di uno o più titoli di accesso da parte di un programma automatico;

- le modalità relative alla rimessa in vendita dei titoli di accesso da parte dei soggetti autorizzati (siti internet di rivendita primari, i *box office* autorizzati o i siti internet ufficiali) e al relativo cambio di nominativo.

In tale contesto, è stato previsto un limite all'acquisto di titoli online fino ad un massimo di 10 titoli di accesso per ciascun acquirente che viene identificato, previa registrazione al sistema, attraverso la verifica delle credenziali all'accesso e può successivamente giovare dei servizi di cambio del nominativo e di rimessa in vendita.

Tutto ciò premesso, la fattispecie di pratica commerciale ingannevole introdotta con il decreto in questione sembra non tenere conto del quadro normativo vigente testé illustrato con il rischio, peraltro, di una possibile sovrapposizione di competenze tra le due Autorità.

Con la norma primaria, infatti, il Legislatore ha stabilito che qualsiasi forma di vendita o comunque di collocamento di titoli di accesso a eventi di spettacolo, sul mercato primario e su quello secondario, possano avvenire unicamente attraverso l'intermediazione gestita dai "titolari di sistemi di emissione di biglietti"<sup>4</sup>. L'unica eccezione ammessa riguarda la vendita occasionale dei titoli di accesso da parte di persone fisiche "purché senza finalità commerciali e ad un prezzo uguale o inferiore a quello nominale". Il divieto riguarda tutti i tipi di intermediazione relativi all'acquisto o comunque al collocamento dei biglietti che non può essere svolta, quindi, da alcun tipo di "professionista" che non risulti tra i soggetti autorizzati.

Pertanto, la formulazione adottata nello schema di decreto potrebbe creare confusione dal lato dell'esercizio delle competenze (in quanto l'intervento in materia di pratiche commerciali ingannevoli è in capo all'Agcm mentre, come detto, i poteri di vigilanza e sanzione in caso di *secondary ticketing* sono attribuiti in via prioritaria all'Agcom, che adotta i relativi provvedimenti con il concerto dell'Agcm) sia indebolire il presidio posto a salvaguardia dello stesso derubricando la fattispecie vietata a pratica ingannevole o comunque introducendo incertezze nella portata applicativa dello stesso.

---

<sup>4</sup> Laddove per "titolari di sistemi di emissione di biglietti" si intendono esclusivamente i soggetti cui è stata concessa un'autorizzazione dall'Agenzia delle entrate ai sensi del provvedimento della stessa Agenzia del 22 ottobre 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 258 del 4 novembre 2002, e s.m.i. recante "Autorizzazione al rilascio delle carte di attivazione relative a sistemi di emissione di titoli di accesso e di riconoscimento di idoneità di apparecchiature".

*Il Presidente*

Si rammenta che l'intervento legislativo in materia di *secondary ticketing*, il quale ha implicazioni non solo in termini di tutela dei consumatori, ma anche nella lotta all'elusione e all'evasione fiscale, si è reso necessario a fronte dell'aumento negli ultimi anni del fenomeno del cd. *bagarinaggio online*, ossia l'accaparramento su internet di biglietti per eventi di spettacolo – in molti casi tramite sistemi automatizzati<sup>5</sup> – e la successiva rivendita su specifici siti web a prezzi generalmente più elevati rispetto a quelli del mercato primario.

Si rappresenta, per completezza, che su questi aspetti l'Autorità è fortemente impegnata, sia attraverso attività dirette di vigilanza (si veda la delibera n. 224/22/CONS del 23 giugno 2022, con la quale è stata comminata una sanzione di 23,5 milioni di euro all'operatore Viagogo AG), sia attraverso azioni congiunte con la Guardia di finanza, con la quale è stato avviato un piano di monitoraggio ad ampio raggio, volta a comprendere altresì i meccanismi di funzionamento delle piattaforme digitali non rientranti tra i canali di vendita autorizzati, al fine di porre in essere in maniera coordinata efficaci strumenti di repressione di tali fenomeni. L'Autorità, inoltre, è coinvolta, assieme alle altre Istituzioni competenti, in una serie di ulteriori attività (come la partecipazione alla "Commissione per l'approvazione degli apparecchi misuratori fiscali" istituita presso l'Agenzia delle Entrate e la promozione di campagne informative) volte a contrastare i fenomeni di illegalità su tale fronte.

Rimanendo a disposizione per eventuali chiarimenti ed eventuali integrazioni, ringrazio per l'attenzione.

---

<sup>5</sup> Attraverso i quali vengono sottratti dai canali ufficiali di vendita online, anche pochi minuti dopo l'apertura delle vendite, i biglietti degli eventi più attesi, per poi essere rivenduti a prezzi anche oltre 8-10 volte il valore nominale del biglietto.