

A419 - GIOCHI24/SISAL

Provvedimento n. 20151

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 27 luglio 2009;

SENTITO il Relatore Presidente Antonio Catricalà;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la Comunicazione dell'Autorità relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90;

VISTO l'articolo 82 del Trattato CE;

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE;

VISTA la segnalazione della società *[omissis]*¹, pervenuta in data 2 luglio 2009 da ultimo integrata in data 27 luglio 2009;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. Sisal S.p.A. (di seguito, Sisal) è una società attiva nell'organizzazione e gestione di giochi e scommesse; in particolare, dal marzo 2008, ad esito della gara indetta dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (di seguito, AAMS) Sisal è concessionaria del gioco del Superenalotto.

Per il tramite della controllata Sisal Match Point S.p.A. (di seguito, Match Point)² Sisal svolge anche attività di raccolta e gestione di scommesse ippiche e sportive attraverso proprie agenzie di scommesse, nonché attività di *service providing* a favore di altri concessionari di agenzie di scommesse ippiche e sportive. Inoltre Sisal, per il tramite della controllata Sisal Slot S.p.A., è titolare di una concessione di *provider* per l'attivazione e conduzione operativa della rete per la gestione telematica degli apparecchi da divertimento e intrattenimento (videolotterie).

Sisal è controllata congiuntamente da Apax Partners Holdings Ltd (di seguito, APHL), Permira Europe III Fund (PE III) e da Clessidra SGR S.p.A. (di seguito, Clessidra).

Nel 2007 Sisal ha realizzato un fatturato di circa 178 milioni di euro.

[Omissis] (di seguito, il segnalante), è una società il cui capitale sociale è interamente detenuto dalla *[omissis]*.

II. LA SEGNALEZIONE

2. In data 2 luglio 2009 il segnalante ha denunciato alcune distorsioni della concorrenza nel settore dei giochi e delle scommesse, e più nello specifico con riferimento ai giochi numerici a totalizzatore nazionale (Superenalotto e Superstar)³.

In particolare, ai sensi del nuovo regime concessorio (cfr. *infra*) la distribuzione del Superenalotto può essere effettuata sia attraverso la tradizionale rete fisica di punti vendita sia tramite la rete distributiva a distanza (c.d. raccolta *on line*). I punti vendita a distanza possono essere attivati non solo dal concessionario dei giochi numerici a totalizzatore nazionale (ossia Sisal), ma da qualsiasi soggetto – tra cui lo stesso segnalante – abilitato alla commercializzazione dei giochi pubblici.

3. Ciò premesso, al fine di ottenere l'affidamento della concessione Superenalotto, secondo quanto previsto dall'articolo 2.4 del Capitolato d'oneri per la concessione Superenalotto, Sisal era tenuta ad attestare ad AAMS l'avvenuto adempimento di alcuni impegni, tra cui la realizzazione della infrastruttura della rete distributiva a distanza, alla quale avrebbero dovuto connettersi gli altri operatori per svolgere la raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale. Inoltre, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, dello Schema di convenzione stipulata con AAMS, Sisal si è poi impegnata ad attivare la rete distributiva a distanza entro novanta giorni dal provvedimento di AAMS che avrebbe regolamentato la raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale.

Tuttavia, nonostante tale impegno assunto da Sisal e previsto dalla Convenzione, a detta del segnalante, attualmente non ricorrerebbero le condizioni per l'attivazione della rete distributiva a distanza; infatti, ad oggi Sisal non avrebbe

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

² *[Match Point è titolare della (multi)concessione per la commercializzazione dei giochi pubblici ex art. 38 del d.l. n. 223/2006.]*

³ *[Sono considerati "giochi numerici a totalizzatore nazionale" i giochi di sorte basati sulla scelta di numeri da parte dei consumatori all'atto della giocata, ovvero sull'attribuzione alla giocata medesima di numeri determinati casualmente, per i quali una quota predeterminata delle poste di gioco è conferita ad un unico montepremi, avente una base di raccolta di ampiezza non inferiore a quella nazionale, e che prevedono, altresì, la ripartizione in parti uguali del montepremi tra le giocate vincenti appartenenti alla medesima categoria di premi (Fonte: www.aams.it).]*

messo i soggetti muniti di titolo abilitativo alla raccolta degli altri giochi pubblici (come il segnalante) nelle condizioni tecniche di collegarsi alla rete telematica Sisal in modo da concorrere (tra loro e con Sisal stessa) nella distribuzione a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale. Tale interconnessione telematica costituisce, infatti, requisito indispensabile per la raccolta *on line* di tale tipologia di giochi.

In particolare, a detta del segnalante, Sisal non avrebbe dato seguito alla richiesta dello stesso di avere la disponibilità del protocollo di comunicazione necessario per connettersi alla rete telematica Superenalotto.

4. In tale contesto, Sisal avrebbe tuttavia avviato l'attività di raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, senza attendere che gli altri soggetti muniti di titolo abilitativo alla raccolta, eventualmente interessati a tale attività, avessero la possibilità tecnica di collegarsi alla propria rete telematica.

Più specificamente, il 30 giugno 2009 sul sito internet *www.sisal.it* veniva comunicato che: *"da luglio la fortuna corre anche sulla rete! Dal 1 luglio, infatti, si potrà giocare a SuperEnalotto anche online, attraverso la piattaforma tecnologica Sisal sul sito dedicato www.superenalotto.it"*, sito quest'ultimo nella titolarità di Sisal stessa.

In pari data, AAMS ha pubblicato il provvedimento con cui regola la raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, adottato in data 11 giugno 2009.

III. IL QUADRO NORMATIVO

5. Ai sensi dell'articolo 40, comma 6-*bis*, del d.l. 1 ottobre 2007, n. 159⁴, convertito con legge 29 novembre 2007 n. 222, è stato demandato ad AAMS il compito di definire, con propri decreti, i requisiti minimi richiesti ai soggetti abilitati alla raccolta a distanza dei giochi il cui esercizio è affidato in concessione a un solo concessionario (qual è il Superenalotto).

Tale potere regolamentare avrebbe dovuto essere esercitato da AAMS nel rispetto dei principi di tutela della concorrenza e di pluralità dei soggetti raccoglitori del gioco (articolo 40, comma 6-*ter*, lettera *b*), e lettera *e*)).

6. AAMS ha provveduto a disciplinare la raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale con decreto direttoriale del 11 giugno 2009⁵ (di seguito, il Decreto AAMS), prevedendo la facoltà per i concessionari di altri giochi di effettuare la distribuzione *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, previa specifica autorizzazione di AAMS.

7. In particolare, l'articolo 3 del Decreto AAMS prevede che possano esercitare l'attività di raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale da un lato - *"in regime concessorio ed obbligatoriamente"* - il concessionario Sisal e, dall'altro - *"in regime di autorizzazione e facoltativamente"* - i soggetti autorizzati alla raccolta a distanza di giochi e scommesse, tra i quali il segnalante.

L'articolo 4 del Decreto AAMS prevede poi che per effettuare la raccolta a distanza, i soggetti in possesso del titolo autorizzatorio di cui all'articolo 3 (ossia del titolo che li autorizza alla raccolta a distanza di giochi e scommesse), ad esclusione del concessionario Sisal, sono tenuti a sottoscrivere con il concessionario un apposito contratto *"proposto dal concessionario ed approvato da AAMS"*. Tale contratto, che non può avere efficacia e durata superiori al termine di scadenza della concessione Superenalotto, disciplina le modalità della raccolta a distanza nonché le modalità di pagamento delle vincite; inoltre prevede la possibilità di sospensione della facoltà di effettuare la raccolta a distanza, *"in presenza di ragionevoli motivi, su iniziativa del concessionario, previo necessario e formale assenso di AAMS, nonché su richiesta di AAMS stessa"* (articolo 4, comma 2, lettera *h*), del Decreto).

8. L'articolo 4 prevede inoltre che, sempre con esclusione di Sisal, i soggetti che volessero svolgere l'attività in esame devono contestualmente richiedere ad AAMS l'ulteriore e specifica autorizzazione alla raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, sulla base della quale Sisal è tenuto, ove richiesto da AAMS, a sottoscrivere il citato contratto.

9. L'articolo 5 del Decreto AAMS prevede, infine, che il punto di vendita a distanza realizzi l'integrazione tra il proprio sistema di gioco ed il sistema di elaborazione del concessionario, *"secondo specifiche tecniche definite dal concessionario stesso ed approvate da AAMS"*.

IV. VALUTAZIONI

IV.1 Il mercato rilevante

10. Il mercato interessato dalla segnalazione in esame è quello dell'accesso alla rete telematica dei giochi numerici a totalizzatore nazionale (SuperEnalotto e SuperStar), ossia della rete per lo svolgimento dell'attività di raccolta *on line* di tale tipologia di giochi.

Tale mercato ha un'estensione geografica nazionale in virtù del fatto che la gestione della rete telematica è affidata sulla base di una concessione valida per il territorio nazionale.

11. Come detto, il legislatore ha previsto che l'accesso a tale rete telematica sia consentito a tutti quei soggetti già autorizzati alla raccolta di giochi pubblici e dotati degli ulteriori requisiti minimi individuati nel Decreto AAMS.

⁴ [Recante *"Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale"*.]

⁵ [In G.U. del 30 giugno 2009, Serie Generale n. 149.]

Tali soggetti rappresentano a loro volta l'offerta sul mercato a valle della raccolta *on line* di giochi e scommesse, sul quale gli stessi offrono ai giocatori/scommettitori i c.d. "conti di gioco", ossia specifici contratti che servono a registrare le varie operazioni relative alle giocate (ricariche, vincite, rimborsi, bonus, ecc.)⁶.

Anche il mercato della raccolta *on line* di giochi e scommesse può ritenersi di dimensione nazionale, in ragione della omogeneità delle condizioni di concorrenza dal lato dell'offerta e, più specificamente, in virtù della validità territoriale dei titoli concessori⁷ e della possibilità, per la domanda, di ricorrere su tutto il territorio nazionale a modalità telematiche (Internet, telefono e/o televisione) per l'effettuazione delle giocate.

12. Sul mercato nazionale della raccolta *on line* di giochi e scommesse, il cui valore stimato ammontava a circa 1,6 miliardi di euro nel 2007⁸, Sisal è attualmente presente attraverso la controllata Match Point, e sullo stesso sono attivi qualificati operatori tra i quali SNAI, Ladbrokes e Intralot.

IV.II La posizione dominante di Sisal

13. Sisal detiene una posizione dominante sul mercato dell'accesso alla rete telematica di giochi numerici a totalizzatore nazionale. Sisal, infatti, in virtù del suo peculiare ruolo di concessionario unico di tale tipologia di giochi, ha realizzato e gestisce la rete telematica per la raccolta a distanza degli stessi giochi.

14. Inoltre, la peculiarità del ruolo di Sisal emerge laddove si consideri che l'accesso alla rete telematica di Sisal per i giochi numerici a totalizzatore nazionale rappresenta un passaggio obbligato, normativamente richiesto, per lo svolgimento della raccolta *on line* dei medesimi giochi. Infatti soltanto la conoscenza del Protocollo di comunicazione - nella disponibilità di Sisal - permette agli operatori che volessero accedere alla rete telematica Superenalotto di connettere la propria infrastruttura informatica a quella di Sisal stessa.

Inoltre, come previsto nel Decreto AAMS, lo svolgimento dell'attività di raccolta *on line* del Superenalotto non può prescindere dalla stipula di un contratto con Sisal.

IV.III L'abuso di posizione dominante e il pregiudizio al commercio intracomunitario

15. Sulla base delle informazioni disponibili, Sisal risulta aver abusato della propria posizione dominante detenuta nel mercato dell'accesso alla rete telematica per la raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, in violazione dell'articolo 82 del Trattato CE.

Infatti, Sisal, sulla quale grava l'onere di predisporre le modalità tecniche e operative per l'accesso alla rete telematica in quanto concessionaria unica della gestione dei giochi numerici a totalizzatore nazionale⁹, ha impedito l'accesso alla medesima rete per la raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale.

In particolare, Sisal non ha dato seguito all'istanza del segnalante volta a ottenere il Protocollo di comunicazione necessario per l'avvio dell'attività di raccolta *on line* di tale tipologia di giochi. Si ricorda al riguardo che le informazioni e i dati contenuti in tale Protocollo sono infatti indispensabili e funzionali all'allaccio alla rete telematica dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, da realizzarsi attraverso l'adeguamento delle proprie infrastrutture informatiche ai requisiti tecnici di collegamento e comunicazione con la stessa concessionaria.

La condotta di Sisal appare pertanto aver impedito al segnalante di collegarsi alla rete telematica di Sisal e, conseguentemente, di iniziare a svolgere l'attività di raccolta *on line* dei giochi di cui Sisal ha la concessione esclusiva (ossia i giochi numerici a totalizzatore nazionale). Viceversa, Sisal ha iniziato ad operare nell'attività di raccolta *on line* del Superenalotto sin dal 1° luglio 2009, pubblicizzando tale attività sul proprio sito dedicato.

16. Tale comportamento sta fortemente condizionando le dinamiche concorrenziali sul mercato a valle della raccolta *on line* di giochi e scommesse, sul quale, come detto, sono presenti altri operatori in competizione con Sisal.

Strumentale a tale strategia abusiva di Sisal è la circostanza per cui sul sito Internet di Sisal, www.supenalotto.it, vi sia un *link* - con la dicitura "*PROVA TUTTI GLI ALTRI GIOCHI*" - che consente l'immediato accesso al sito web www.match-point.it, tramite il quale la controllata Match Point offre la possibilità di aprire conti di gioco necessari per effettuare giocate *on line* anche per tipologie di giochi e scommesse (ad esempio, scommesse sportive e ippiche) dei quali Sisal è concessionaria non esclusiva. Sisal, pertanto, proponendosi come il primo operatore in grado di offrire la raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, determina l'effetto di fidelizzare i potenziali soggetti interessati a giocare *on line*, attraverso l'apertura di un conto di gioco sul proprio sito, di cui risulta intestataria la propria controllata Match Point.

17. Sisal in tal modo, facendo leva sulla posizione detenuta sull'accesso alla rete telematica per la raccolta *on line* dei giochi numerici a totalizzatore nazionale, ed in particolare sulla capacità attrattiva del Superenalotto, determina l'effetto di estendere la propria posizione dominante nel più ampio mercato a valle della raccolta *on line* di giochi e scommesse.

⁶ [L'apertura del conto di gioco può avvenire sia nell'eventuale punto vendita fisico (compilando gli appositi moduli ed effettuando il primo versamento), oppure direttamente *on line* attraverso modalità di pagamento elettronico. Un conto di gioco aperto è classificato come attivo nel momento in cui viene utilizzato durante un certo lasso temporale; teoricamente non è prevista alcuna decadenza del conto di gioco, il quale si riattiva a seguito di una successiva giocata.]

⁷ [Cfr. AS403, in Boll. n. 25/07.]

⁸ [Cfr. provv. n. 18704, caso C9431 - LOTTOMATICA SCOMMESSE/TOTO CAROVIGNO-QUATTRO RAMI D'AZIENDA DI TOTOSI HOLDING, in Boll. n. 30/08.]

⁹ [Cfr. *supra*, punti 3 e 8.]

18. In conclusione, si osserva come il comportamento abusivo posto in essere da Sisal risulti suscettibile di alterare le corrette dinamiche concorrenziali nei confronti degli altri soggetti già attivi sul mercato della raccolta *on line* di giochi e scommesse, senza consentire loro, pur essendo dotati dei necessari requisiti per svolgere tale attività, di operare in condizioni di parità sul mercato.

19. La condotta sopradescritta rientra nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza e, segnatamente, nell'ambito dell'articolo 82 del Trattato CE relativo al divieto di abuso di una posizione dominante.

Infatti, non vi è dubbio che la medesima condotta appare coinvolgere l'intero territorio italiano, nonché appare tale da limitare l'operatività di qualsiasi impresa, anche appartenente ad altro paese comunitario, come il segnalante, che, avendone i requisiti, intende svolgere la propria attività di raccolta *on line* nel mercato italiano. Pertanto, tale condotta è idonea a pregiudicare il commercio tra Stati membri, poiché consolida la compartimentazione del mercato a livello nazionale, ostacolando così l'integrazione economica voluta dal Trattato¹⁰.

V. LE MISURE CAUTELARI

20. Ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90, introdotto dall'articolo 14, comma 1, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 convertito, con modifiche, dalla legge 4 agosto 2006, n. 2482, l'Autorità può deliberare l'adozione di misure cautelari. Secondo quanto indicato nella Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90, l'adozione di misure cautelari può avvenire laddove, ad una sommaria valutazione, si ritenga sussistere un'infrazione (c.d. requisito del *fumus boni iuris*) e l'idoneità del comportamento contestato a produrre, nelle more del procedimento istruttorio, un danno grave ed irreparabile alla concorrenza (c.d. requisito del *periculum in mora*).

21. Sulla base degli elementi agli atti si ritiene che nel caso di specie siano *prima facie* ricorrenti i presupposti per l'adozione di misure cautelari ai sensi della normativa citata.

In particolare, quanto alla sussistenza del *fumus boni iuris*, si osserva che le condotte di Sisal sembrano *prima facie* suscettibili di precludere ai potenziali concorrenti l'accesso al mercato della raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale.

22. Quanto al *periculum in mora* si ritiene che la non tempestività di un intervento dell'Autorità possa determinare un irrimediabile pregiudizio alla struttura concorrenziale del mercato della raccolta *on line* dei giochi e scommesse, presentandosi Sisal come l'unico operatore in grado di operare nella innovativa modalità di raccolta *on line* del Superenalotto, con l'esclusione del segnalante e dell'insieme degli altri soggetti - già autorizzati alla raccolta di giochi pubblici - eventualmente interessati alla raccolta a distanza dei giochi numerici a totalizzatore nazionale. Tale effetto appare amplificato dalla straordinaria consistenza del volume delle giocate, legate in parte all'attesa del "*jackpot*" più elevato dalla nascita del gioco.

RITENUTO che, in base a quanto sopra evidenziato, le condotte di Sisal - consistenti nell'aver impedito l'accesso alla rete telematica necessaria all'offerta dei giochi a totalizzatore nazionale, al contempo avviando l'attività di raccolta a distanza dei medesimi giochi, così acquisendo un significativo vantaggio competitivo rispetto ai potenziali concorrenti - hanno determinato una barriera all'accesso al mercato;

RITENUTO, pertanto, che le condotte segnalate possano configurare una fattispecie di abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 82 del Trattato CE;

RITENUTO, inoltre, che sussista l'urgenza di avviare un procedimento volto all'eventuale adozione di misure cautelari, al fine di ottenere la predisposizione da parte di Sisal delle misure necessarie a consentire, ai soggetti legittimati, l'allaccio alla rete telematica per i giochi numerici a totalizzatore nazionale;

DELIBERA

a) l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'articolo 14, della legge n. 287/90, nei confronti di Sisal S.p.A. per accertare l'esistenza di violazioni articolo 82 del Trattato CE;

b) l'avvio del procedimento cautelare ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/90;

c) la fissazione, nell'ambito del procedimento per l'adozione delle misure cautelari, del termine di giorni sette decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per la presentazione, da parte dei rappresentanti legali delle parti, o di persone da esse delegate, di memorie scritte e documenti, e del termine di giorni due decorrenti dalla notificazione del presente provvedimento per chiedere di essere sentite dinanzi al Collegio, al fine di consentire all'Autorità di valutare la sussistenza dei presupposti per disporre l'adozione di misure cautelari;

¹⁰ [Cfr. Comunicazione della Commissione recante: "Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato", in GUCE C101/81 del 27 aprile 2004.]

d) la fissazione del termine di giorni trenta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione "Industria e Servizi" almeno sette giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

e) che il responsabile del procedimento è il Dott. Emilio Asaro;

f) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione "Industria e Servizi" di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;

g) che il procedimento principale deve concludersi entro il 30 maggio 2010.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà