

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 19 dicembre 2014;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*ter* introdotto dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha convertito con modifiche il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (in seguito TFUE);

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 (oggi articoli 101 e 102 del TFUE);

VISTO il proprio provvedimento n. 24868 del 9 aprile 2014, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE nel mercato dei *software* gestionali per scuole e in quello degli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato elettronico;

VISTA la “*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*”, assunta nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTE le comunicazioni del 15 luglio 2014 con le quali le società Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. hanno presentato impegni, ai sensi

dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito “*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*”, volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 1° agosto 2014, con la quale è stata disposta la pubblicazione, in data 11 agosto 2014, degli impegni proposti dalle società Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. sul sito dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni, ed è stato fissato all'11 novembre 2014 il termine entro cui avrebbe dovuto essere adottata una decisione sugli impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, salvo l'ulteriore termine necessario per l'acquisizione di pareri obbligatori;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione Europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003 in data 6 novembre 2014;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. A seguito di una segnalazione della società Gruppo Spaggiari Parma S.p.A. (già Casa Editrice Roberto Spaggiari S.p.A.), pervenuta in data 19 febbraio 2014 e integrata in data 5 marzo 2014, l'Autorità, in data 9 aprile 2014, ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti delle società Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE in relazione a una presunta intesa concernente le politiche di accessibilità adottate dalle suddette società con riguardo ai dati di proprietà delle scuole contenuti nei *database* sottostanti i *software* gestionali.

II. LE PARTI

2. Argo Software S.r.l. (di seguito, Argo) è una società la cui attività principale consiste nello sviluppo e commercializzazione di *software* per le scuole. Grazie ad una rete di concessionari Argo commercializza i propri prodotti sull'intero territorio nazionale.

3. Axios Italia Service S.r.l. (di seguito, Axios) sviluppa *software* per le esigenze delle scuole e li commercializza attraverso una rete di rivenditori che copre l'intero territorio nazionale.

4. La segnalante Gruppo Spaggiari Parma S.p.A. (già Casa Editrice Roberto Spaggiari S.p.A., di seguito indicata come Spaggiari) focalizza la propria attività sulle esigenze delle scuole offrendo una vasta gamma di beni e servizi tra i quali, attraverso la divisione Infoschool, *software* per le scuole, sia per le esigenze gestionali che per quelle didattiche e afferenti al rapporto scuola-famiglia.

III. LE CONDOTTE SEGNALATE

5. Nella segnalazione del 19 febbraio 2014, integrata in data 5 marzo 2014, Spaggiari lamentava che Argo e Axios avevano modificato in senso peggiorativo le rispettive politiche di accessibilità ai dati di proprietà delle scuole contenuti nei *database* in uso ai *software* gestionali da esse forniti, a ridosso dell'anno scolastico 2012-2013, e cioè in una fase di mutamento strutturale della domanda di applicativi per il registro elettronico e per le comunicazioni scuola-famiglia in modalità digitali¹, per i quali l'utilizzo dei suddetti dati è imprescindibile. In particolare, le suddette società (Argo a partire dall'anno scolastico 2011-2012, Axios nel corso dell'anno scolastico 2012-2013) avrebbero bloccato l'accesso ai *database*, che prima erano accessibili in lettura e scrittura, attraverso l'apposizione di *password* che non sono state comunicate agli istituti scolastici nonostante questi siano i

¹ A partire dall'anno scolastico 2012-2013 tale domanda diventava massiva per effetto delle disposizioni contenute nel decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135): in particolare, l'art. 7, posto che il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca avrebbe dovuto predisporre entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione un Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative (comma 27), aveva disposto che a partire dall'anno scolastico 2012-2013 "le istituzioni scolastiche e i docenti adottano registri on line e inviano le comunicazioni agli alunni e alle famiglie in formato elettronico".

proprietari e (i dirigenti scolastici) i responsabili del trattamento dei dati. Inoltre, le specifiche modalità di esportazione dei dati adottate da Argo e Axios non avrebbero compreso le informazioni necessarie all'interpretazione dei dati e, dunque, al loro utilizzo da parte di altri programmi.

6. In considerazione del parallelismo delle condotte e della fase di mutamento strutturale della domanda nella quale sono intervenute, e tenuto conto del fatto che la comune partecipazione all'associazione di categoria Assoscuola poteva aver offerto occasioni di contatti tra Argo e Axios, le condotte segnalate sono state ritenute suscettibili di configurare un'intesa (accordo o pratica concordata) restrittiva della concorrenza volta a creare ostacoli artificiali alla scelta da parte delle scuole di fornitori diversi per il *software* gestionale e per le applicazioni per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale.

IV. I MERCATI RILEVANTI

7. Nel caso di specie i mercati rilevanti sono quello dei *software* gestionali per le scuole e quello degli applicativi innovativi per scuole, con particolare riferimento al registro elettronico e alle comunicazioni scuola-famiglia in formato elettronico (di seguito indicati anche solo come registro elettronico). Tali mercati sono distinti ma connessi: in particolare, gli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia utilizzano i dati relativi ad alunni, famiglie e docenti che sono in uso anche ai gestionali. Pertanto, la capacità dei suddetti programmi di funzionare utilizzando i medesimi dati, rappresenta un fattore indispensabile per il successo di quegli operatori che vogliono offrire i propri applicativi per il registro elettronico (e le comunicazioni scuola-famiglia) ad istituti che adottano un *software* gestionale sviluppato da altri fornitori.

8. In considerazione del fatto che sia i *software* gestionali, sia gli applicativi per il registro elettronico e per le comunicazioni scuola-famiglia, sono destinati ad utilizzatori (gli istituti scolastici) di lingua italiana e che operano nel contesto normativo nazionale, si può ritenere che entrambi i mercati rilevanti hanno una dimensione geografica che si estende all'intero territorio nazionale.

V. GLI IMPEGNI PROPOSTI

9. In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall’Autorità nel provvedimento di avvio del presente procedimento, il 15 luglio 2014 Argo e Axios hanno presentato impegni ai sensi dell’articolo 14-ter della legge n. 287/90, il cui contenuto è di seguito sinteticamente riportato. Detti impegni sono stati pubblicati sul sito dell’Autorità in data 11 agosto 2014.

Impegni presentati da Argo

10. Argo si è dichiarata disponibile ad implementare, entro 30 giorni dalla eventuale approvazione degli impegni, una procedura di esportazione di tutti i dati contenuti nei *database* in uso ai suoi gestionali in formati di facile intellegibilità. In particolare, la società ha specificato che la creazione del *file* di esportazione avverrà a seguito di una richiesta da parte dell’istituto scolastico entro un tempo prestabilito (24 ore) e secondo un formato specificato (*file* strutturato come CSV a colonne fisse secondo un tracciato *record* allegato agli impegni).

11. Argo si è altresì impegnata a definire un *set* di dati funzionali contemporaneamente alla gestione dell’anagrafica scolastica (che è uno dei moduli dei *software* gestionali delle scuole) nonché del registro elettronico e delle comunicazioni scuola famiglia (che utilizza dati contenuti nell’anagrafe scolastica). Tale *set* informativo è stato in effetti già individuato e fornito all’atto della proposta di impegni.

12. Con riguardo alle possibilità di lettura dei dati delle scuole contenuti nei *database* sottostanti i suoi *software* gestionali, Argo ha spiegato che l’accesso ai dati di una scuola (cliente di Argo) contenuti nel sistema informativo centralizzato del Ministero dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca (di seguito, Ministero), sistema denominato SIDI, corrisponde ad un accesso in lettura. Infatti, i *software* di Argo sono dotati di una funzione di sincronizzazione dei dati finalizzata a garantire la corrispondenza tra i dati contenuti nel *database* della scuola e quelli contenuti nel SIDI (relativi alla medesima scuola). La società ha altresì precisato che l’attivazione di tale funzione di sincronizzazione è una scelta discrezionale della scuola.

13. Da ultimo, Argo ha espresso l’auspicio che il Ministero si faccia promotore di iniziative, anche nell’ambito del tavolo tecnico con gli operatori di mercato già istituito presso lo stesso Ministero, volte a consentire una maggiore interoperabilità tra i programmi utilizzati negli

istituti scolastici, dichiarandosi pronta a collaborare fattivamente per il conseguimento di tale scopo.

14. Argo si è dichiarata disponibile a mantenere l'efficacia degli impegni relativi ai formati di esportazione dei dati contenuti nei *database* e alla definizione di un *set* informativo per il funzionamento del registro elettronico fino alla definizione di regole e *standard* per l'interoperabilità tra programmi.

Impegni presentati da Axios

15. Come Argo, anche Axios si è impegnata ad adottare procedure di esportazione di tutti i dati contenuti nei *database* sottostanti i suoi programmi gestionali tali da consentire una agevole interpretazione dei dati. Nello specifico, la società si è dichiarata disponibile, previa richiesta dell'istituto scolastico ed entro due giorni dalla medesima, a creare un *file* di esportazione contenente le intestazioni di colonna (secondo uno schema allegato agli impegni) ovvero nel formato c.d. Open SISSI, utilizzato dagli operatori di mercato per l'interscambio di dati con il sistema informativo centralizzato del Ministero.

16. Axios si è inoltre dichiarata disponibile a consentire l'accesso in sola lettura ai *database* in uso ai suoi *software* gestionali ai fornitori che le riconosceranno la medesima condizione di accesso (sola lettura) alle rispettive basi dati.

17. Axios si è detta disponibile a consentire l'accesso completo, e cioè sia in lettura che in scrittura, ai suoi *database* agli operatori che riconosceranno ad Axios la medesima possibilità. In particolare, l'accesso sarebbe consentito da Axios secondo le modalità che dovranno essere definite dal Ministero nell'ambito di un tavolo tecnico con gli operatori sull'interoperabilità tra i programmi. Axios ha dichiarato di volersi fare promotore dell'attività di tale tavolo tecnico e si adopererà affinché venga sottoscritto un protocollo per l'accesso in lettura e in scrittura ai *database*, limitatamente ai dati necessari per il funzionamento del registro elettronico.

18. Axios si è dichiarata disponibile a mantenere l'efficacia degli impegni relativi ai formati di esportazione dei dati contenuti nei *database* e all'accesso in lettura fino a quando non saranno definiti, nell'ambito del tavolo tecnico tra il Ministero e gli operatori di mercato, gli *standard* e le regole per l'interoperabilità tra programmi.

VI. LE INFORMAZIONI DISPONIBILI E LE OSSERVAZIONI DEL MERCATO SUGLI IMPEGNI

19. Il Ministero, nel corso di un'audizione svoltasi in data 25 giugno 2014, ha individuato due livelli di accessibilità dei dati contenuti nei *database* che possono consentire, con diversi livelli di efficacia, l'uso da parte degli istituti scolastici di programmi forniti da operatori diversi. Nello specifico, il livello base e irrinunciabile di disponibilità dei dati consiste nell'esportabilità degli stessi in formati che risultino pienamente intellegibili da parte di altri operatori. Un livello superiore consiste nell'accesso in lettura ai dati; rispetto al primo, esso presenta il vantaggio di non richiedere che le eventuali modifiche dei dati siano inserite in più *database* in quanto i programmi leggerebbero una base dati unica.

20. L'indicazione dei descritti livelli di accessibilità dei dati non toglie che, secondo il Ministero, la piena interoperabilità tra programmi rappresenti la soluzione ottimale. Tuttavia, il raggiungimento di tale obiettivo si scontra con la necessità di pervenire ad un accordo con gli operatori a sviluppare programmi aperti all'interscambio con i prodotti dei concorrenti.

21. Entro i termini prefissati per la conclusione del *market test* sono pervenute le osservazioni della denunciante Spaggiari e di altri cinque soggetti: due fornitori di *software* scolastici, Darwin Technologies S.r.l.s. (di seguito, Darwin Technologies) e Monti & Russo Digital S.r.l. (di seguito, Monti & Russo); due istituti scolastici, l'Istituto Comprensivo "Fermi" di Romano di Lombardia (BG) e l'Istituto di Istruzione Superiore "B. Vittone" di Chieri (TO); il responsabile ICT (*Information Communication Technology*) di due istituti di istruzione superiore di Sondrio.

Sull'idoneità degli impegni a consentire la fruibilità dei dati per l'operatore subentrante

22. Il responsabile ICT di due istituti di Sondrio e l'Istituto "B. Vittone" hanno espresso apprezzamento per gli impegni di Argo e Axios relativi ai formati di esportazione dei dati in quanto ritengono che detti impegni garantiscano la fruibilità dei dati². Analoga la posizione espressa da Monti &

² Ad esempio, il responsabile ICT di due istituti di Sondrio ritiene che l'esportabilità dei dati in formati noti e resi pubblici "garantisce la completa fruibilità" dei dati da parte di altri operatori. L'Istituto "Fermi" esprime un generale apprezzamento per gli impegni presentati da Axios, ritenendo che gli stessi siano idonei a consentire "eventuali operazioni di interscambio tra pacchetti gestionali diversi" senza, tuttavia, scendere nel dettaglio delle singole proposte.

Russo per la quale gli impegni di Argo sui formati di esportazione dei dati e sulla definizione di un *set* informativo per il funzionamento del registro elettronico nonché l'impegno di Axios sui formati di esportazione di esportazione dei dati "*facilitano il passaggio dei dati da un prodotto ad uno concorrente*".

23. La Darwin Technologies, pur affermando che gli impegni nel loro complesso sono meritevoli di apprezzamento e risolvono in parte la questione dell'interscambio dei dati delle scuole, ritiene che essi debbano essere migliorati. In particolare, la società ha proposto di modificare i gestionali nel senso di prevedere la creazione ad inizio anno scolastico di un *file* contenente i dati necessari per l'avvio del registro elettronico.

24. Spaggiari ritiene che gli impegni di Argo e Axios sui formati di esportazione dei dati siano funzionali alla migrazione dei dati da un programma a un altro ma che non siano idonei a realizzare una vera interoperabilità tra programmi. In particolare, la società rileva che, nel caso delle scuole che vogliono adottare programmi di fornitori diversi per il gestionale e per il registro elettronico, l'esportazione dei dati non risolverebbe i problemi di funzionamento del registro elettronico in quanto ad ogni variazione della base dati del gestionale occorrerebbe o ripetere l'esportazione o inserire la variazione sia nella base dati in uso al gestionale che in quella (duplicata) utilizzata dal registro elettronico.

25. Spaggiari ha altresì criticato che nella prospettiva di Argo e Axios l'esportazione dei dati debba essere richiesta dal dirigente scolastico al fornitore di *software* il quale la esegue materialmente, in un tempo dato. Infatti, secondo la denunciante il dirigente scolastico dovrebbe poter effettuare direttamente l'esportazione essendo in possesso (senza doverle richiedere al fornitore) delle *password* necessarie.

26. Spaggiari ha espresso una valutazione in merito all'impegno di Argo volto a definire un *set* informativo necessario sia alla gestione dell'anagrafe scolastica che al funzionamento del registro elettronico e delle comunicazioni scuola-famiglia, dubitando che lo stesso possa avere una qualche concreta utilità a risolvere gli attuali problemi connessi alla coesistenza in una stessa scuola di programmi forniti da operatori diversi.

Sulla visibilità in lettura dei dati contenuti nei database

27. Nel suo contributo al *market test* Spaggiari ha affermato che l'apertura in lettura dei *database* rappresenta l'unica soluzione accettabile per consentire

un adeguato funzionamento del registro elettronico nei casi in cui questo debba condividere informazioni contenute nei *database* di programmi forniti da altri operatori.

28. Con riguardo all'impegno di Axios relativo all'accesso in lettura, Spaggiari ha rilevato che l'apertura dei *database* in lettura non possa essere condizionata al fatto che venga riconosciuta ad Axios la medesima possibilità: l'accesso in lettura dovrebbe essere riconosciuto al dirigente scolastico (posto che la scuola è proprietaria dei dati e deve avere garantita la completa fruibilità dei dati) mentre non dovrebbero avere rilievo circostanze attinenti ad altri operatori che riutilizzeranno i dati (previa autorizzazione del dirigente scolastico).

29. Monti & Russo ha ritenuto che l'eventuale approvazione dell'impegno in questione possa introdurre nel mercato un elemento di confusione con riguardo alla legittimità, da essa condivisa, della scelta di un fornitore di *software* di proteggere i *database* ai fini della tutela dei dati personali in essi contenuti nonché dei propri diritti di proprietà intellettuale sul *software*.

30. Con riguardo all'affermazione di Argo secondo la quale, la possibilità già presente nei suoi *software* di accedere alle informazioni contenute nei *database* per il tramite del sistema informativo SIDI equivale ad un accesso in lettura al *database* sottostante il gestionale, Spaggiari ha posto in evidenza i problemi di aggiornamento dei dati contenuti nel SIDI in caso di mancata attivazione della funzione di sincronizzazione prevista nei *software* gestionali di Argo. Inoltre, Spaggiari ha contestato la titolarità di Argo a valutare se i dati contenuti nel SIDI siano sufficienti o meno per il funzionamento del registro elettronico.

Sulla definizione di regole e standard di interoperabilità tra programmi

31. Spaggiari ha sottolineato l'incertezza che caratterizza la definizione di regole e *standard* per l'interoperabilità dei *software* per le scuole nell'ambito di un tavolo tecnico presso il Ministero con la partecipazione di un'ampia platea di operatori. Inoltre, si tratterebbe di un'eventualità che si colloca nel medio-lungo periodo. Peraltro, l'impegno di Axios a proporre l'avvio del suddetto tavolo tecnico e ad applicare le interfacce per l'interoperabilità (in lettura e scrittura) che vengano definite dal tavolo si riferisce ai soli dati necessari per il funzionamento del registro elettronico e non anche a quelli utili per altri applicativi cosicché i problemi che si sono presentati per il registro elettronico potrebbero ripetersi per altri servizi avanzati che

dovessero essere richiesti in futuro dalle scuole.

32. Spaggiari ha altresì contestato il ruolo del Ministero che, a suo parere, non dovrebbe essere coinvolto in una materia, l'interoperabilità tra programmi, che riguarda solo gli operatori di mercato.

33. Di parere opposto Darwin Technologies e Monti & Russo le quali hanno al contrario ritenuto che il Ministero debba farsi carico di tale materia.

VII. LE REPLICHE E LE MODIFICHE ACCESSORIE AGLI IMPEGNI

34. Ad esito della consultazione pubblica sugli impegni, in data 10 ottobre 2014, le parti hanno presentato osservazioni e, nel caso di Axios, modifiche accessorie agli impegni originariamente presentati. Le parti hanno altresì fornito le versioni definitive dei rispettivi impegni, allegate al presente provvedimento del quale costituiscono parte integrante.

Le precisazioni di Argo

35. Per quanto concerne l'esportazione dei dati Argo ha spiegato che le procedure da essa adottate si basano sullo *standard* di sicurezza della "verifica in due passaggi" (TSV, Two Step Verification), ad oggi adottato da aziende quali Google, Apple, Facebook e Twitter. Tale procedura prevede, nella sostanza, che l'istituto scolastico formalizzi la richiesta con modalità che permettano alla società di verificare l'identità dell'istituto richiedente al fine di garantire la sicurezza dei dati; una volta verificata l'identità del soggetto che chiede l'esportazione, il ruolo di Argo è limitato all'esecuzione di procedure automatizzate³.

36. A spiegazione del termine indicato negli impegni proposti per l'espletazione delle procedure di esportazione (24 ore), Argo ha specificato che, nella sua esperienza, tali processi si concludono nell'arco di 8 ore lavorative e, dunque, i dati della scuola richiedente sono disponibili al

³ In particolare, se il database è su cloud, l'istituto scolastico invia una richiesta via fax alla società utilizzando un apposito modulo che avrà scaricato dal portale, accedendovi con le proprie credenziali; Argo, dal suo canto, "non appena arriva la richiesta via fax" avvia una procedura per estrarre i dati "in automatico" e, quando i dati sono disponibili, invia una comunicazione all'istituto richiedente con l'indicazione della sezione del portale nella quale i medesimi dati possono essere prelevati. Se invece il database risiede in locale, l'istituto invia via fax alla società un codice generato dall'avvio della procedura di esportazione; quindi Argo elabora "automaticamente e in pochi istanti" un codice di autorizzazione che consente all'istituto di completare autonomamente l'estrazione dei dati, che risiedono sul suo computer.

massimo entro il giorno successivo alla richiesta. Ciò posto, Argo ha comunque specificato che la disponibilità dei dati sarà garantita entro 8 ore lavorative dalla richiesta.

37. In relazione alla corrispondenza dei dati relativi alle singole scuole contenuti nel sistema informativo centralizzato del Ministero SIDI e nei *database* sottostanti i *software* gestionali, Argo ha chiarito che l'attivazione della funzione di sincronizzazione (finalizzata a realizzare tale corrispondenza) dipende da una decisione discrezionale del dirigente scolastico, che è il responsabile del trattamento dei dati. Per quanto di competenza di Argo, i *software* gestionali sono dotati di una funzione che consente la sincronizzazione dei dati a comando. Inoltre, a partire da maggio 2013, nelle versioni del programma gestionale che utilizzano un *database* in locale, è prevista una funzione di sincronizzazione continua dei dati. Nel caso in cui i dati si trovano su *cloud* sono state introdotte nel programma delle procedure di avviso che invitano l'operatore ad avviare la sincronizzazione.

38. Da ultimo, Argo ha specificato che l'efficacia dei suoi impegni (sul formato di esportazione dei dati e sulla definizione di un *set* informativo necessario per la funzionalità del registro elettronico) non è condizionata alle (eventuali) determinazioni del Ministero che dovessero derivare dal tavolo tecnico con gli operatori di mercato in materia di interoperabilità tra i *software*. In ogni caso, Argo informerà l'Autorità dei cambiamenti nei propri *software* che dovessero riguardare le politiche di accesso ai *database* e gli impegni assunti, intervenuti a seguito di eventuali determinazioni del ministero in materia di interoperabilità.

39. Tutto ciò considerato, Argo ha ritenuto di confermare senza modifiche gli impegni proposti dei quali ha, altresì provveduto a fornire un testo comprensivo delle precisazioni fornite (allegati 1 e 2).

Le repliche di Axios e le modifiche accessorie agli impegni

40. Axios ha precisato che la *password* per l'accesso alla procedura di esportazione viene fornita all'istituto scolastico "*all'atto della prima installazione del gestionale*" e, dunque, l'istituto può estrarre i propri dati senza l'intervento di Axios. La richiesta dell'istituto scolastico ad Axios è prevista nella diversa ipotesi nella quale l'istituto non voglia procedere autonomamente all'estrazione dei propri dati.

41. Ciò posto, nella nuova versione degli impegni (allegati 3 e 4) Axios ha

specificato che l'impegno ad inserire una legenda dei dati⁴ si riferisce a tutte le modalità di esportazione e, dunque, sia nel caso che l'istituto vi provveda direttamente, sia nel caso in cui richieda l'intervento della società. Inoltre, "al fine di fugare ogni dubbio" la società, ha emendato gli impegni inizialmente proposti nel senso di procedere immediatamente (rinunciando al termine di due giorni) all'estrazione dei dati una volta pervenuta l'eventuale richiesta, anche nel caso in cui tale richiesta riguardi il formato cd Open-SISSI.

42. Alla luce del fatto che la definizione di regole e *standard* di interoperabilità tra i *software* per le scuole dipende in maniera cruciale da un intervento del Ministero, la società ha ribadito la propria intenzione a promuovere l'attività del tavolo tecnico tra il Ministero e gli operatori di mercato ma non ne fa più un impegno a sé stante. Inoltre, emendando la condizione di efficacia precedentemente indicata, Axios si impegna ad attuare gli impegni sui formati di esportazione dei dati e sull'accesso in lettura ai *database* anche dopo che il Ministero e gli operatori di mercato dovessero arrivare a definire regole e *standard* per l'interoperabilità, fatta salva una diversa indicazione da parte dell'Autorità.

VIII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

43. Il presente procedimento ha ad oggetto la verifica di possibili restrizioni della concorrenza, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90 o dell'articolo 101 del TFUE, imputabili alle società Argo e Axios, con riguardo alle politiche di disponibilità e accessibilità dei dati di proprietà degli istituti scolastici contenuti nei *database* sottostanti i *software* gestionali adottati dai medesimi istituti. In particolare, nel provvedimento di avvio l'Autorità aveva paventato che dette politiche potessero essere il frutto di una concertazione tra le parti volta a restringere artificialmente la libertà degli istituti scolastici di scegliere i propri fornitori per i *software* gestionali e per le applicazioni per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale.

44. Nel corso del procedimento, come sopra illustrato, le società Argo e Axios hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90 al fine di superare le criticità concorrenziali palesate dall'Autorità nel provvedimento di avvio del procedimento.

⁴ Secondo il modello contenuto nell'allegato 4.

45. Gli impegni presentati da Argo e Axios, così come risultanti a seguito delle precisazioni e delle modifiche successive al *market test*, rispondono alle preoccupazioni concorrenziali espresse dall’Autorità nel provvedimento di avvio del procedimento. Infatti, entrambe le società hanno affrontato la questione della fruibilità dei dati, con particolare riferimento ai formati di esportazione dei dati, e la questione della visibilità in lettura dei dati contenuti nei *database* sottostanti i relativi *software* gestionali, offrendo soluzioni che, tenuto conto delle specifiche caratteristiche dei rispettivi *software*, appaiono idonee a risolvere le preoccupazioni concorrenziali sollevate dall’Autorità nel provvedimento di avvio.

La fruibilità dei dati

46. Argo e Axios hanno entrambe presentato impegni relativi ai formati di esportazione di tutti i dati contenuti nei *database* sottostanti i loro programmi gestionali.

47. L’adozione di formati di esportazione dei dati che consentano la loro piena interpretazione, e dunque agevolino il loro utilizzo in altri programmi, ne permette una piena fruibilità da parte delle scuole. In particolare, gli impegni proposti dalle parti sono funzionali alla migrazione da un *software* gestionale ad un altro⁵. Inoltre, essi rappresentano un significativo miglioramento delle condizioni di funzionalità delle applicazioni per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia⁶ in quanto rendono disponibili le informazioni necessarie al funzionamento di detti applicativi, al netto del fatto che, determinando una duplicazione delle basi dati, richiedono che le eventuali modifiche ai dati di partenza siano inseriti in due *database*.

48. Non appare, pertanto, condivisibile la posizione di Spaggiari secondo la quale il miglioramento delle modalità di esportazione dei dati sarebbe funzionale alla migrazione da un *software* gestionale ad un altro ma non al funzionamento del registro elettronico. Vale altresì richiamare la posizione espressa da Darwin Technologies la quale, proponendo di modificare i gestionali nel senso di prevedere la creazione ad inizio anno scolastico di un *file* contenente i dati necessari per l’avvio del registro elettronico, ha di fatto

⁵ In tal senso gli impegni proposti rispondono alla preoccupazione espressa nel provvedimento di avvio in relazione al fatto che gli ostacoli alla disponibilità e all’accessibilità dei dati possano produrre effetti anche sul mercato dei software gestionali (cfr. punto 22).

⁶ In tal senso gli impegni in esame appaiono risolutivi dei possibili effetti anticoncorrenziali nei mercati degli applicativi innovativi per le scuole (quali registro elettronico e comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale) paventati nel provvedimento di avvio del procedimento (cfr. punto 21).

confermato che la possibilità di estrarre i dati consente il funzionamento del registro elettronico⁷.

49. Dal *market test* è emerso un generale apprezzamento per gli impegni di Argo e Axios sui formati di esportazione dei dati che sono ritenuti idonei a consentire la fruibilità dei dati delle scuole contenuti nei *database* dei gestionali da parte degli operatori di mercato. La difficoltà fatta presente da Spaggiari in relazione al fatto che, disponendo del solo strumento dell'esportazione dei dati, ad ogni variazione di questi ultimi si rende necessario o ripetere l'esportazione o inserire la variazione sia nella base dati in uso al gestionale che in quella (duplicata) utilizzata dal registro elettronico non è stata riscontrata dagli altri intervenienti al *market test*. Al contrario, secondo Darwin Technologies, le eventuali modifiche alla base di dati che possono intervenire successivamente all'inizio dell'anno scolastico non rappresentano un problema per il funzionamento del registro elettronico, posto che detta società ritiene a tal fine sufficiente poter disporre all'avvio dell'anno scolastico di *file* contenente i dati rilevanti. Pertanto, il rilievo di Spaggiari non può essere considerato un ostacolo di carattere generale al funzionamento del mercato del registro elettronico.

50. Con riguardo alle specifiche modalità di attuazione degli impegni proposti, contrariamente a quanto eccepito da Spaggiari, non appare problematica la prospettazione di Argo e Axios che prevede una richiesta alle medesime società da parte degli istituti scolastici. Infatti, la tempistica estremamente veloce alla quale le parti si sono vincolate per la conclusione delle procedure di esportazione dei dati rappresenta un argine efficace all'eventuale adozione da parte delle medesime società di strategie di *customer retention*.

51. In particolare, per quanto concerne Argo, l'intera procedura di esportazione già oggi si conclude di norma nell'arco di 8 ore lavorative (per cui, in genere, i dati sono disponibili al più tardi il giorno successivo alla richiesta), termine che Argo si impegna a rispettare anche con riguardo all'esportazione dei dati nel formato pienamente intellegibile specificato negli impegni. In ogni caso, il sistema di "verifica in due passaggi" appare volto ad accertare l'identità, e dunque la titolarità, del soggetto che richiede l'esportazione dei dati; una volta espletata tale verifica, la procedura di

⁷ Del resto, nella sua denuncia, Spaggiari, pur ritenendo che l'esportazione dei dati non costituisce una forma di interoperabilità, rilevava che, in ogni caso, le modalità di esportazione dei dati adottate da Argo e Axios non comprendevano le informazioni necessarie all'interpretazione dei dati e, dunque, al loro utilizzo (cfr. punto 7 del provvedimento di avvio), suggerendo implicitamente che un'esportazione di dati dal gestionale in formati pienamente intellegibile avrebbe rappresentato un miglioramento apprezzabile ai fini del funzionamento di applicativi innovativi quali il registro elettronico.

esportazione è praticamente automatica.

52. Quanto ad Axios, essa, emendando gli impegni inizialmente presentati, si è dichiarata disponibile a procedere immediatamente all'esportazione dei dati (e cioè a rinunciare al termine di due giorni inizialmente previsto), sia nel caso in cui l'istituto scolastico chieda un'esportazione comprensiva di una legenda dei dati (secondo il formato di cui all'allegato 4) sia nel caso in cui l'istituto scolastico opti per un'esportazione secondo il formato cd Open-SISSI. Inoltre, l'impegno ad inserire una legenda dei dati presentato dalla medesima società si deve intendere esteso anche al caso in cui la scuola proceda autonomamente all'esportazione, possibilità, questa, già presente nei programmi gestionali di Argo e per la quale gli istituti scolastici dispongono delle relative *password* fin dalla prima installazione dei programmi.

53. Da ultimo, contrariamente a quanto sostenuto da Spaggiari, l'impegno di Argo a definire un *set* informativo necessario sia alla gestione dell'anagrafe scolastica (che è un modulo del *software* gestionale) che al funzionamento del registro elettronico (che utilizza i dati dell'anagrafe scolastica) ha una valenza di ricognizione delle informazioni utili al funzionamento del registro elettronico. Pertanto, tale impegno può contribuire a rendere più agevole il passaggio di dati da un programma ad un altro, come peraltro rilevato da Monti & Russo.

La visibilità in lettura dei dati contenuti nei database

54. Axios ha presentato un impegno volto a consentire l'accesso in lettura ai *database* sottostanti i suoi programmi agli operatori che le garantiranno la medesima possibilità. Argo ha spiegato che la lettura dei dati relativi ad un istituto scolastico contenuti nel sistema informativo del Ministero SIDI equivale ad un accesso in lettura ai *database* del *software* utilizzato dalla medesima scuola, ciò in quanto i programmi di Argo sono dotati di una funzione che sincronizza le due basi di dati.

55. L'accesso in lettura ai *database* sottostanti i *software* costituisce una forma di disponibilità dei dati ancora migliore dell'esportazione dei dati in quanto è sufficiente mantenere aggiornata una sola base dati (il cui contenuto viene letto da diversi programmi). In tal senso, le condizioni di accessibilità dei dati contenuti nei *database* dei *software* gestionali di Argo e l'impegno presentato da Axios consentono un superamento delle difficoltà di funzionamento dei registri elettronici offerti da altri operatori, difficoltà che erano alla base del provvedimento di avvio del procedimento.

56. Occorre considerare che la condizione di reciprocità posta da Axios (l'accesso in lettura sarà riconosciuto agli operatori che consentiranno ad Axios la medesima possibilità) appare finalizzata ad evitare un indebito svantaggio di tale operatore nei confronti dei concorrenti (i quali potrebbero opportunisticamente accedere ai *database* di Axios mantenendo però chiusi i propri). Detta condizione di reciprocità può anche fungere da stimolo per gli operatori di mercato a convergere verso un modello di più ampia accessibilità ai dati.

57. Non appare fondata la preoccupazione espressa da Monti & Russo relativa alla coerenza tra l'impegno di Axios sull'accesso in lettura ai *database*, da una parte, e la tutela dei dati personali in essi contenuti e dei diritti di proprietà intellettuale sul *software*, dall'altra. In particolare, le preoccupazioni relative alla *privacy* dei dati sono escluse dal fatto che, nella prospettiva di Axios, l'accesso in lettura ai dati sarebbe riconosciuto ad operatori concorrenti autorizzati dal dirigente scolastico al trattamento dei dati, al pari della medesima Axios⁸. Inoltre, anche a voler ammettere che la tutela della proprietà intellettuale sul *software* possa consentire un blocco dell'accesso ai *database* contenenti i dati delle scuole, il titolare dei diritti di proprietà intellettuale avrebbe sempre la più ampia libertà di scegliere di non limitare l'uso della propria opera, come Axios fa con la sua proposta di impegno.

58. Con riguardo all'equivalenza - ai fini della valutazione dell'idoneità degli impegni proposti a risolvere le preoccupazioni concorrenziali palesate nel provvedimento di avvio - tra l'accesso ai dati presenti sul SIDI relativi ad una scuola cliente di Argo e l'accesso in lettura al *database* della medesima scuola, si pone la questione della tempestività dell'aggiornamento dei dati contenuti nel SIDI, questione sulla quale si appunta, peraltro, la critica di Spaggiari⁹. Al riguardo rileva il fatto che i programmi di Argo sono dotati di una funzione che sincronizza i dati del SIDI con quelli del *database*; in particolare, nei casi in cui il *database* è in locale, tale funzione è continua mentre, nei casi in cui il *database* è su *cloud*, il programma invia una serie di avvisi all'operatore per l'avvio della funzione. Ciò considerato, deve ritenersi che i programmi di Argo consentano un accesso in lettura anche se mediato dal sistema informativo SIDI e dalla scelta discrezionale del

⁸ I fornitori di software utilizzano i dati della scuola in quanto selezionati dal dirigente scolastico e nulla vieta che quest'ultimo individui più operatori che, a vari scopi, vengano autorizzati ad usare i dati in questione.

⁹ Spaggiari non contesta che le variabili contenute nel SIDI siano sufficienti al funzionamento del registro elettronico limitandosi a rilevare che non sta ad Argo valutare tale aspetto.

dirigente scolastico dell'attivazione della funzione di aggiornamento, scelta che spetta solo a lui in quanto responsabile del trattamento dei dati.

IX. CONCLUSIONI

59. Sia Argo che Axios hanno presentato impegni relativi ai formati di esportazione; Argo ha altresì presentato un impegno a definire un *set* informativo per il funzionamento del registro elettronico. Detti impegni, considerate le specifiche caratteristiche dei *software* sviluppati dalle parti, appaiono adeguati allo scopo di rendere i dati contenuti nei *database* dei *software* gestionali effettivamente fruibili da parte degli operatori concorrenti nell'offerta di altri gestionali e applicativi. Pertanto, essi sono suscettibili di determinare un apprezzabile miglioramento del funzionamento del registro elettronico nei casi in cui tale applicazione debba utilizzare le informazioni contenute nel *database* del gestionale di un diverso operatore e appaiono altresì idonei a fugare le preoccupazioni concorrenziali circa l'esistenza di ostacoli artificiali alla migrazione da un *software* gestionale ad un altro.

60. L'impegno di Axios a consentire l'accesso in lettura ai *database* e la possibilità già presente nei *software* di Argo di accedere alle informazioni contenute nei *database* per il tramite del sistema informativo SIDI sono suscettibili di realizzare quella condizione di visibilità in lettura dei dati che consente il funzionamento di programmi diversi senza imporre l'onere di mantenere aggiornate due basi dati (una per il gestionale e una per il registro elettronico).

61. Alla luce di tali valutazioni, si deve concludere che gli impegni presentati da Argo e Axios determinano un netto miglioramento delle condizioni di disponibilità e accessibilità dei dati delle scuole e, in tal senso, sono idonei a superare le criticità concorrenziali contestate nel provvedimento di avvio. Detti impegni incidono in maniera significativa sulla capacità dei *software* gestionali e degli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia di condividere le medesime basi dati.

62. Pertanto, nel loro complesso, gli impegni presentati da Argo e Axios, così come precisati e modificati dalle parti ad esito del *market test*, appaiono idonei a risolvere le preoccupazioni concorrenziali espresse dall'Autorità nel provvedimento di avvio del procedimento I778.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l., nella loro versione definitiva, risultano idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

a) di rendere obbligatori per le società Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

c) che le società Argo Software S.r.l. e Axios Italia Service S.r.l. informino l'Autorità delle azioni intraprese per dare efficace e completa attuazione agli impegni resi obbligatori trasmettendo all'Autorità una prima relazione entro il 28 febbraio 2015 e, a partire da tale data, relazioni semestrali per i successivi due anni.

Il presente provvedimento verrà 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 del 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, comma 2, 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

Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella