

Procedimento: I/778

Roma, 30 ottobre 2014

On. Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato
Piazza G. Verdi 6/a
00198 – **Roma**

Concorrenza - Direzione Comunicazioni

c.a. Direttore: Massimo Ferrero
Direttore aggiunto: Luisa Scorciarini Coppola
Responsabile del Procedimento: Dott.ssa Livia Calabrese

Oggetto: FORMULARIO PER LA PRESENTAZIONE DEGLI IMPEGNI AI SENSI DELL'ART. 14 TER – Axios Italia Service s.r.l.

a. Numero del Procedimento

I/778

b. Parte del procedimento

Axios Italia Service s.r.l.

c. Fattispecie contestata

L'Autorità contesta ad Axios 1) di aver contribuito alla messa in opera di un boicottaggio collettivo nei confronti del denunciante, attraverso la protezione delle proprie opere dell'ingegno tramite password, la quale limita l'accesso in lettura e scrittura del proprio database pur consentendo l'esportazione dei dati nel formato standard ASCII, con presunti effetti di *market foreclosure*, e 2) di avere posto in essere una prassi di asserita "non belligeranza" con altra primaria società attiva nella produzione e vendita di software per la scuola.

In dettaglio l'accusa consiste (§ 17): "nel corso dell'anno scolastico 2012-2013, quando è divenuta obbligatoria l'adozione del registro elettronico e delle comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale,

entrambe le società [Argo e Axios] avevano bloccato l'accesso sia in scrittura che in lettura ai database sottostanti i propri software gestionali e contenenti dati di proprietà delle scuole clienti". Tale comportamento, per l'Autorità, "appare idoneo a creare ostacoli artificiali all'operatività dei concorrenti nel mercato dei servizi innovativi, in una fase di mutamento strutturale della domanda, che da volontaria è diventata obbligatoria e, dunque, massiva" (§18).

Per quanto riguarda il coordinamento, l'Autorità considera meritevole di approfondimento l'ipotesi del denunciante che afferma: *"la sostanziale non belligeranza che, nella ricostruzione della segnalante Spaggiari, caratterizza i rapporti tra Argo e Axios, è idonea a consentire che il blocco dell'operatività dei concorrenti nel mercato dei servizi innovativi si traduca in una traslazione in tale ultimo mercato delle posizioni di preminenza che Argo e Axios detengono nel mercato dei software gestionali" (§ 18).*

Nell'Avvio l'Autorità non pronuncia alcuna ipotesi riguardo alla legittimità, idoneità e giustificazione dei suddetti comportamenti i quali (v. infra) sono *inter alia* volti alla tutela dei diritti di privativa intellettuale vertenti sul database realizzato da Axios, ai sensi della L. 22 aprile 1941 n. 633.

d. Mercati interessati

L'Autorità ipotizza che (§12): *"Il caso in esame riguarda il mercato dei software gestionali per le scuole e quello degli applicativi innovativi per scuole, con particolare riferimento al registro elettronico e alle comunicazioni scuola-famiglia".*

Tali mercati sarebbero contraddistinti da *"maturità"*, il primo, ed *"innovatività"*, il secondo, e sarebbero *"connessi ma distinti"*: *"Il mercato dei software gestionali è un mercato maturo. Il mercato del registro elettronico è invece nuovo essendo il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato elettronico obbligatorie per le scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado a partire dall'anno scolastico 2012 – 2013 (cfr. art. 7, comma 31, d.l. 6 luglio 2012, n. 95). Il legame tra i mercati del gestionale e dei servizi innovativi discende dal fatto che questi ultimi utilizzano i dati relativi ad alunni, famiglie e docenti che sono in uso anche ai gestionali. L'interoperabilità tra i gestionali e il registro elettronico, ovvero la capacità di tali programmi di funzionare utilizzando i medesimi dati, risulta, dunque, un fattore chiave di successo per 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."*

[Omissis]

[Omissis]

[Omissis]

Premessa generale

a) Verso un intervento del MIUR per la condivisione di uno standard

Axios ed [Omissis] nella Sua qualità di Presidente di Assoscuola, sono coscienti che solo un intervento del MIUR può essere risolutivo per condividere standard comparabili a quelli oggi utilizzati nella comunicazione SIDI – pacchetti gestionali. Pertanto, si faranno promotori di un tavolo tecnico che veda coinvolti il MIUR, i fornitori accreditati presso il MIUR, e Assoscuola, il cui obiettivo sarà quello di definire e condividere uno standard comparabile a quello oggi utilizzato per consentire al SIDI di dialogare con i pacchetti gestionali e che ha reso possibile il funzionamento della cd “Anagrafe Nazionale degli Studenti” adoperandosi con la massima diligenza affinché:

- sia sottoscritto un protocollo d’intesa tra il MIUR, Assoscuola, ed i fornitori accreditati presso il MIUR;
- il protocollo di intesa indichi lo standard condiviso, le interfacce, la tipologia e la quantità dei dati da scambiare;
- il protocollo di intesa attribuisca al MIUR il compito di provvedere alla supervisione, al coordinamento e al controllo dell’effettiva adozione dello standard, delle interfacce, della tipologia e quantità di dati da scambiare;
- il protocollo di intesa individui le modalità per l’accesso completo ai dati tramite tecniche sicure (web-service ove i dati siano archiviati in Cloud) e API (Application Program Interface) verso i database presenti su sistemi Client-Server, subordinando l’accesso ad autorizzazione scritta dal titolare del trattamento (i.e. Dirigente Scolastico), e circoscrivendo l’accesso esclusivamente ai dati rilevanti per il funzionamento del registro elettronico;

b) Il dirigente scolastico conserva sempre il materiale possesso dei dati e la facoltà di una loro esportazione

Va chiarito che i dati contenuti nel gestionale o nel registro elettronico, come è ben noto, sono sempre e costantemente a disposizione della scuola.

La Società non ha nessun ruolo nell'operazione d'esportazione, salvo fornire al dirigente, all'atto della prima installazione del gestionale, la password per l'accesso alla procedura di esportazione.

Tale password consente al dirigente di lanciare la procedura di esportazione (accessibile direttamente dal gestionale) in qualsiasi momento e per un numero infinito di volte. Ovviamente la password ha lo scopo di mantenere i dati sotto il suo controllo e responsabilità. In assenza di password, qualunque operatore amministrativo o comunque chiunque abbia accesso ai terminali della segreteria della scuola potrebbe esportare tutti i dati contenuti nel database in chiaro, che sono sensibili e riservati.

L'impegno di cui al § 1.3. della versione sottoposta al c.d. *market test*, nel quale Axios si impegnava a garantire tale esportazione "*... entro due giorni lavorativi dalla richiesta*" non significava in alcun modo che Axios dovesse intervenire al fine di esportarli in ASCII e che, solo dopo tale azione, i dati sarebbero entrati nella disponibilità della scuola stessa. Il dirigente scolastico poteva e può sempre, munito della password in suo possesso, esportare i dati. L'impegno era diretto a chiarire la diversa ipotesi in cui il dirigente scolastico richiedeva ad Axios l'esportazione invece di farla direttamente.

Ciononostante, al fine di fugare ogni dubbio, Axios modifica l'impegno 1.3. rispetto alla versione sottoposta al *market test*, impegnandosi al rilascio dei dati contestualmente alla richiesta.

Da ultimo, Axios comprende poi che vi possa essere l'esigenza dell'Autorità di un continuo monitoraggio dei presenti impegni che può non esaurirsi con l'adozione del protocollo del MIUR, ragione per la quale propone altresì una modifica del novellato impegno 3.

Ciò premesso, Axios sottopone alla approvazione definitiva di Codesta On.le Autorità i seguenti impegni :

Impegno n. 1.

Premessa - L'ipotesi istruttoria riposa sull'assunto che: "*Il legame tra i mercati del gestionale e dei servizi innovativi discende dal fatto che questi ultimi utilizzano i dati relativi ad alunni, famiglie e docenti che sono in uso anche ai gestionali. L'interoperabilità tra i gestionali e il registro elettronico, ovvero la capacità di tali programmi di funzionare utilizzando i medesimi dati, risulta, dunque, un fattore chiave di successo per 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.*"

[Omissis]

[Omissis]

1.1 Axios si impegna ad inserire una legenda di tali dati che consenta a qualunque installatore di identificare i riferimenti informatici (anagrafica, residenza ecc.) secondo l'**allegato 2**, uguale a quella del denunciante.

1.2 Axios si impegna a garantire tale esportazione in formato ASCII, a richiesta della scuola e previa autorizzazione del titolare del trattamento dei dati ai sensi della normativa in materia di protezione dei dati personali (Dirigente Scolastico) contestualmente alla richiesta.

In alternativa ai punti 1.1. e 1.2:

1.3 Axios si impegna a garantire l'esportazione dei dati del proprio database gestionale nel formato utilizzato dal MIUR, il c.d. OPEN-SISSI, considerato "pienamente intelligibile" dallo stesso MIUR³, a richiesta della scuola e previa autorizzazione del titolare del trattamento dei dati ai sensi della normativa sulla protezione dei dati personali (Dirigente Scolastico), al momento della ricezione della richiesta.

Resta inteso che tale impegno deve intendersi riferito non già esclusivamente alla "migrazione" dei dati necessari per il funzionamento di un software di registro elettronico concorrente (**GESTIONALE-REGISTRO ELETTRONICO**), che ha formato oggetto di contestazione da parte della denunciante, bensì alle

[Omissis]

[Omissis]

³ Cfr. verbale di audizione dei rappresentanti del MIUR del 7 luglio 2014.

esportazioni di (tutti) i dati necessari per il funzionamento di altro *software* gestionale (**GESTIONALE-GESTIONALE**).

Impegno n.2.

Premessa: Axios, rispettosamente, ritiene che l'adozione di un formato di esportazione intelligibile, articolato ed affidabile (v. impegno n. 1) abbia valore assorbente ed esaustivo, atteso che, a prescindere dalla implicita autorevolezza di tale soluzione imputabile al MIUR, essa non ha arrecato e non arreca alcun ostacolo alla dinamica concorrenziale consentendo, anzi, di contemperare efficacemente i paventati interessi commerciali dei fornitori a conseguire una pretesa, sufficiente, "interoperabilità" (connessa all'utilizzazione in tutto o in parte dei medesimi "dati")**[Omissis]**

[Omissis]

Va ulteriormente considerato che il mantenimento di un regime di accesso libero, anche solo in lettura, al database penalizzerebbe non solo gli interessi particolari di Axios ma dell'intero mercato del settore oltre che degli operatori scolastici, in quanto consentirebbe ai fornitori, che avessero ricevuto l'autorizzazione per accedere, di collegare ad esso un numero qualunque di utenti e di programmi che potrebbero, da un lato, rallentare o addirittura impedire l'uso del programma gestionale e, dall'altro, provocare il superamento del numero di licenze (del database) regolarmente acquistate dalla scuola, con l'effetto di rendere illegale il comportamento (inconsapevole) di quest'ultima. Per contro, un'efficace "portabilità" dei dati può - senza nocimento per nessuno dei soggetti coinvolti (titolare della banca dati, terzo fornitore, scuola ecc.) - essere realizzata fornendo uno *strumento di esportazione* dei dati (in questo caso) al Dirigente Scolastico, nel momento nel quale la scuola desidera migrare i dati presso il gestionale di altri fornitori.

Ulteriormente, si evidenzia che un accesso in lettura al database delle scuole: i) espone il Dirigente responsabile a notevoli rischi (*rectius* a gravi responsabilità) poiché tale accesso implica la possibilità, da parte di chi lo esegue, di leggere, oltre ai dati relativi - ad esempio al Registro Elettronico - anche tutti gli altri presenti nel database⁴; ii) anche a voler prescindere dai rischi e dai limiti sopra evidenziati, tale

⁴ Solo per citarne alcuni: i dati sensibili circa gli orientamenti sindacali e religiosi di dipendenti e studenti, le disabilità, le intolleranze alimentari, gli importi delle retribuzioni, i dati del protocollo riservato del Dirigente Scolastico e così via. Un esempio di possibilità di accesso illecito sarebbe quella del collegamento al database volto a monitorare le offerte di altri fornitori relative ad una gara d'appalto, presenti nelle tabelle del protocollo e dell'area magazzino o per verificare la situazione contributiva, previdenziale del personale dell'istituto scolastico.

soluzione non arrecherebbe alcun beneficio alla concorrenza, dato che la concreta operatività degli applicativi è pienamente garantita, in totale sicurezza, attraverso l'esportazione dei dati di cui all'impegno 1.

Tuttavia, presa contezza delle considerazioni svolte dal MIUR:

Axios si dichiara disponibile a concedere - su richiesta della scuola e previa autorizzazione del titolare del trattamento, ai sensi della richiamata normativa sul trattamento dei dati personali - l'accesso in lettura al proprio database gestionale a tutti i fornitori che garantiranno la stessa modalità di accesso alle loro basi dati, ovunque essi siano allocati, secondo la legenda dell'allegato 2.

A titolo d'esempio, non esaustivo, Axios fornirà l'accesso ai dati, relativi al registro elettronico di un fornitore, presenti sul proprio gestionale, e potrà accedere - per garantire alla scuola la massima interoperabilità - ai dati contenuti nel registro elettronico dello stesso fornitore, ovunque essi siano allocati.

Impegno n. 3.

Gli impegni n.1 e 2 sono cumulativi e non alternativi. La Società continuerà ad applicare gli impegni presi con l'Autorità, salvo diversa indicazione da parte della stessa, anche qualora il protocollo MIUR ed il relativo standard, di cui in premessa, venga attuato.

Impegno n. 4.

Axios si impegna a relazionare l'Autorità sull'attuazione degli impegni n. 1 e 2 ogni sei mesi per i prossimi due anni.

Impegno n. 5.

Gli impegni sono sospensivamente condizionati alla loro approvazione ex articolo 14 *ter* della l.287/90.

Una volta efficaci, gli impegni non hanno scadenza.

f. Considerazioni circa l'idoneità degli impegni a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria

L'impegno n. 1. esclude ogni possibile ipotesi di traslazione del supposto potere di mercato di Axios sul c.d. mercato del gestionale sul c.d. 'nuovo' mercato del registro elettronico, in quanto la Società si impegna unilateralmente ad offrire l'accesso ai dati nei formati più comuni, tra i quali OPEN-SISSI.

L'impegno n. 2 garantisce l'accesso in lettura come auspicato dal MIUR e dalla stessa Autorità.

[Omissis]

[Omissis]

Si rimane a disposizione per ogni chiarimento e si porgono rispettosissimi ossequi.



Avv. Simone Gambuto

Avv. Roberto Cartella

Avv. Federico Bellan