

DELIBERA N. 43/26/CONS

**ORDINANZA INGIUNZIONE NEI CONFRONTI DELLA SOCIETÀ
TICKETSWAP INTERNATIONAL B.V. PER LA VIOLAZIONE
DELL'ARTICOLO 1, COMMA 545, DELLA LEGGE 11 DICEMBRE 2016, N.
232**

CONTESTAZIONE N. 4/25/DSDI - PROC. 73/25

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 26 febbraio 2026;

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante “*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità*”;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTA la legge 7 agosto 1990, n. 241, recante “*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*” e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali (Regolamento sui servizi digitali o Regolamento DSA) che modifica la direttiva 2000/31/CE;

VISTO il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 recante, “*Codice delle comunicazioni elettroniche*”;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689, recante “*Modifiche al sistema penale*”;

VISTA la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*” (nel seguito anche la “*Legge*”) e, in particolare l’art. 1, comma 545 come modificato dall’art. 6, comma 2, del decreto-legge 28 febbraio 2025, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2025, n. 60, secondo cui “(a) *l 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 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 [...]";

VISTO il provvedimento dell'Agenzia delle entrate 22 ottobre 2002, recante "Autorizzazione al rilascio delle carte di attivazione relative a sistemi di emissione di titoli di accesso e di riconoscimento di idoneità di apparecchiature" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 258 del 4 novembre 2002 e s.m.i.;

VISTO il Decreto interministeriale 12 marzo 2018 del Ministro dell'Economia e Finanze, recante "Adozione delle specificazioni e regole tecniche attuative in materia di secondary ticketing" e, in particolare, l'art. 4;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante "Adozione del nuovo Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità" (di seguito, "Regolamento"), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

VISTA la delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, recante "Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni", (di seguito denominato "Regolamento"), come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 286/23/CONS;

VISTA la delibera n. 265/15/CONS, del 28 aprile 2015, recante "Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni";

VISTO il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 recante "Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale" convertito, con modificazioni, dalla legge n. 159 del 15 novembre 2023, e in particolare, l'articolo 15 "Designazione del coordinatore dei servizi digitali in attuazione del Regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali";

VISTA la segnalazione pervenuta dalla Società TicketOne con nota del 2 ottobre 2024 (prot. n. 0257054);

VISTO l'atto di contestazione n. 4/25/DSDI - PROC. 73/25 del 19 maggio 2025, notificato in pari data, recante "Contestazione alla società TicketSwap International B.V. per la violazione dell'articolo 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232";

VISTA la nota del 10 giugno 2025 (prot. n. 0145042 dell'11 giugno 2025) con cui la Società chiedeva la proroga dei termini per il deposito della memoria difensiva, ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2, del Regolamento;

VISTA la nota di riscontro del 16 giugno 2025 (prot. n. 0149703) con cui veniva concessa una proroga del termine per il deposito della memoria al 2 luglio 2025;

VISTA la nota del 20 giugno 2025 (prot. n. 0155071 del 23 giugno 2025) con cui la Società formulava istanza di audizione al fine di illustrare le osservazioni contenute negli scritti difensivi;

VISTA la nota del 2 luglio 2025 (prot. n. 0166803 del 3 luglio 2025) con cui la Società presentava la propria memoria difensiva rinnovando la richiesta di poter essere convocata in audizione;

VISTA la nota del 14 luglio 2025 (prot. n. 0177427) con cui l'Autorità convocava TicketSwap in audizione per il 15 luglio seguente;

AUDITA la parte in data 15 luglio 2025;

VISTA la nota del 1° agosto 2025 (acquisita al prot. n. 0232843) con cui veniva formulata una richiesta di chiarimenti all'Agenzia delle entrate nell'ambito delle attività istruttorie in corso;

VISTA la nota del 1° agosto 2025 (acquisita al prot. Agcom n. 0232843) con cui l'Autorità trasmetteva all'Agenzia delle Entrate una richiesta di approfondimenti istruttori;

VISTA la nota del 4 agosto 2025 (prot. n. 0198731 del 5 agosto 2025), con cui la Società produceva una nota integrativa nella quale ribadiva la propria disponibilità a conseguire la certificazione necessaria per esercitare l'attività di rivendita di biglietti;

VISTA altresì la nota del 28 agosto 2025 (prot. n. 0202508) con cui si richiedeva al Nucleo Speciale della Guardia di finanza di svolgere ulteriori approfondimenti istruttori;

VISTA la nota del 4 settembre 2025 (prot. n. 0216578) con cui veniva comunicata alla Società la sospensione dei termini procedurali ai sensi del combinato disposto degli artt. 6, comma 3, e 7, comma 1, del Regolamento per lo svolgimento dei sopra menzionati approfondimenti istruttori;

VISTA la nota di riscontro dell'Agenzia delle Entrate del 22 settembre 2025 (prot. Agcom n. 0232843);

VISTA la nota di riscontro del Nucleo Speciale della Guardia di Finanza del 6 ottobre 2025 (prot. Agcom n. 0247868);

VISTA la nota del 23 ottobre 2025 (prot. Agcom n. 0268281) con cui veniva comunicato alla Società che, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 6, comma 3, e dell'articolo 7, comma 5, del Regolamento il nuovo termine di conclusione del procedimento risultava fissato al 15 dicembre 2025, in ragione della intervenuta sospensione per approfondimenti istruttori;

VISTA la proroga di 60 (sessanta giorni), del termine di conclusione del procedimento disposta dal Consiglio nella riunione del 19 novembre 2025 ai sensi dell'articolo 11, commi 1 e 2 del Regolamento, per lo svolgimento di ulteriori approfondimenti istruttori; tale proroga è stata comunicata a TicketSwap con nota del 25 novembre 2025 (prot. Agcom n. 0302720);

VISTA la nota del 24 novembre 2025 (prot. n. 0301742) con cui la competente Direzione formulava una richiesta di parere al Servizio Giuridico secondo gli indirizzi formulati dall'Organo Collegiale nella menzionata riunione del 19 novembre;

VISTO il parere reso dal Servizio Giuridico dell'Autorità (prot. n. 0330165 del 23 dicembre 2025);

CONSIDERATO che il Consiglio, nella riunione del 15 gennaio 2026, ha disposto una proroga dei termini procedurali di ulteriori 30 (trenta giorni), ai sensi dell'articolo 11, comma 2 del Regolamento Sanzioni, comunicata alla parte il 20 gennaio seguente;

VISTA la nota del 19 gennaio 2026 (prot. n. 0016476) con cui venivano richiesti chiarimenti al Nucleo speciale della Guardia di finanza sulle condizioni economiche della Società e il relativo riscontro del 2 febbraio 2026 (prot. Agcom n. 033731);

RILEVATO che con nota del 30 gennaio 2026 (prot. Agcom n. 031049) è stato trasmesso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato lo schema di provvedimento ai fini del concerto previsto dalla legge;

RILEVATO che con nota del 24 febbraio 2026 (prot. Agcom n. 067752) l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha espresso il proprio concerto sullo schema di ordinanza ingiunzione nei confronti di TicketSwap;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

1. Il fatto, l'attività preistruttoria e la contestazione

In data 2 ottobre 2024 (prot. n. 0257054), l'operatore primario TicketOne ha inviato una comunicazione all'Autorità con la quale segnalava, tra le altre, la condotta asseritamente

illecita della piattaforma TicketSwap in ragione dell'attività di *secondary ticketing* da questa svolta in presunta violazione delle previsioni di legge.

A seguito della predetta segnalazione, la Direzione ha avviato d'ufficio un'attività di vigilanza ai sensi dell'art. 3 del Regolamento Sanzioni sul sito www.ticketswap.it, inoltrando alla Società due distinte richieste di informazioni, dal cui riscontro emergeva:

- che la Società titolare dei rapporti giuridici relativi alla compravendita di biglietti sul sito www.ticketswap.it è TicketSwap International B.V., con sede nei Paesi Bassi (“la Società” o “TicketSwap”);
- il mancato possesso della certificazione per l'emissione di titoli di accesso ad attività di spettacolo, ai sensi della normativa citata;
- l'adozione di un complesso di misure di trasparenza nonché di regole e procedure di diligenza interne, aventi l'obiettivo di limitare le pratiche speculative di *secondary ticketing*.

L'attività pre-istruttoria svolta dagli Uffici ha nel complesso evidenziato:

- la presenza di una piattaforma professionale di *secondary ticketing* per la vendita e l'acquisto di biglietti di eventi musicali su scala globale, attraverso modalità che sono disciplinate dal documento di termini e condizioni del sito, nonché determinate dalle funzionalità e interfacce tecniche di quest'ultimo, incassando una commissione percentuale su ciascuna transazione avvenuta;
- che la predetta piattaforma risulta caratterizzata nondimeno dall'adozione di misure di trasparenza, contrattuali e tecniche, per limitare il caricamento di biglietti a sovrapprezzo rispetto al loro valore nominale;
- il ruolo non meramente passivo nella messa in vendita o nel collocamento dei biglietti, consistente, a titolo di esempio, nella predisposizione grafica delle offerte, nell'aggregazione, in singoli eventi di interesse per i consumatori, dei contenuti caricati da diversi utenti, nell'indicizzazione degli stessi eventi secondo criteri di vicinanza geografica e di interesse.

In seguito all'acquisizione delle suddette informazioni, gli Uffici hanno svolto un'ulteriore attività di monitoraggio che ha evidenziato la presenza di biglietti disponibili per 18 (diciotto) eventi musicali, nel seguito elencati, di artisti italiani ed internazionali da tenersi sul territorio italiano i cui prezzi pubblicati sulla piattaforma, solo, nel caso di tre eventi (cinque biglietti totali) sono risultati superiori a quelli nominali del canale primario.

Evento	Prezzo canale primario	Prezzo ticketswap.it
1) Cesare Cremonini 15 giugno 2025, Milano	200,50	84,32 – 132,25
2) Cesare Cremonini, 3 luglio 2025, Bari	57,50 – 86,25	63,38 – 90,56*
3) Imagine Dragons, 18-19 giugno 2025, Padova	78,40 - 147,50	97,14 - 145
4) Imagine Dragons, 27 maggio 2025, Milano	92,20 – 120,95	95,06
5) Ultimo, 5 luglio 2025, Milano	77,05	69,21
6) Sfera Ebbasta, 7 marzo 2025, Firenze	50 -75	65 – 78,65
7) Sfera Ebbasta, 4 aprile 2025, Milano	50-85	55,11 – 71,64
8) Sfera Ebbasta, 8 aprile 2025, Milano	50-85	49,59 – 71,64
9) Sfera Ebbasta, 7 aprile 2025, Milano	50-85	52,08 – 77,15
10) Jovanotti, 25 marzo 2025, Firenze	49,45 – 78,20	57,87 – 75,22
11) Jovanotti, 29 aprile 2025, Roma	59,80 – 92,00	69,43 – 71,64
12) Alan Walker, 6 marzo 2025, Milano	43,70 – 63,25	48,49 – 57,03
13) Franco Ricciardi, 1 marzo 2025, Montecatini	28-40	40
14) Michael Kiwanuka, 3 marzo 2025, Milano	51,70	46,26 – 50,42
15) Marracash, 30 giugno 2025, Milano	49 – 89	63,92 – 87,07
16) Liberato, 31 maggio 2025, Roma	57,50 – 80,50	49,59 – 168
17) Pinguini Tattici Nucleari, 4 luglio 2025, Roma	39 – 79 74 – 259 (platinum)	44,08 -85 euro (biglietto da 85 platinum)
18) Gazzelle, 7 giugno 2025, Roma	55,22 – 79,77	52,10 – 95,00

La Direzione, pertanto, procedeva, in data 19 maggio 2025, a notificare alla Società l'atto n. 4/25/DSDI, contestando la presunta violazione, per ciascuno dei predetti diciotto (18) eventi, dell'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, avendo la Società posto in essere attività di messa in vendita o comunque di collocamento di titoli di accesso relativi ai suindicati eventi senza essere titolare dei sistemi per la loro emissione, per la cui inosservanza è previsto che l'Autorità applichi la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000,00 (cinquemila/00) a euro 180.000,00 (centottantamila/00).

Per ciascuna delle violazioni sopra elencate, accertate e contestate, è stata ammessa la possibilità di procedere al pagamento in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della legge 689/1981, facoltà di cui la Società non si è avvalsa.

2. Deduzioni difensive della Società

A seguito della notifica dell'atto di contestazione n. 4/25/DSDI, la Società, in data 2 luglio 2025, ha prodotto gli scritti difensivi, ai sensi dell'art. 9, commi 1 e 2, del Regolamento. In data 15 luglio ha avuto luogo l'audizione con la Società, all'uopo convocata in accoglimento della relativa istanza.

In data 4 agosto 2025, la Società ha depositato una nota integrativa.

Ticketswap International B.V. ha sede ad Amsterdam ed è una delle principali piattaforme europee di rivendita secondaria di biglietti per eventi, attiva in oltre 30 Paesi. La Società rappresenta che il proprio modello di *business* si ispira al concetto di “*secondary ticketing etico*” e ha l'obiettivo di consentire agli utenti la rivendita di biglietti non più utilizzabili, nel rispetto della normativa vigente. L'elemento cruciale del *business model* della società consisterebbe nel limite stabilito all'incremento del prezzo di rivendita del singolo titolo pari al 20 per cento del suo valore nominale. L'applicazione di una siffatta commissione (effettivamente incassata su ciascuna transazione conclusa attraverso la propria piattaforma) scongiurerebbe, secondo la Società, eventuali speculazioni ai danni dell'utenza.

La Società evidenzia che nel mercato estero TicketSwap offre una piattaforma di *secondary ticketing* agli operatori primari che necessitano di fornire ai propri clienti (nel caso di cambio nominativo) un servizio certo ed efficiente.

L'attività di rivendita svolta si esplicherebbe attraverso una duplice modalità: in *partnership* con il mercato primario (in questo caso l'operatore primario si avvale della

piattaforma di TicketSwap per la rivendita di biglietti) oppure in assenza di *partnership* e, dunque, in proprio.

[OMISSIS].

Di seguito si riportano i punti principali, attorno a cui si articola, sotto il profilo giuridico, la posizione di TicketSwap.

2.1. Violazione del principio di libera concorrenza ai sensi artt. 102 e 16 del TFUE

L'attuale formulazione della Legge, ad avviso della Società, non prevedrebbe esplicitamente una riserva di *secondary ticketing* in favore degli operatori primari limitandosi a stabilire al comma 545-quater (come modificato dalla legge n. 145 del 30 dicembre 2018 anche "Legge Battelli") che "*I siti internet di rivendita primari, i box office autorizzati o i siti internet ufficiali dell'evento assicurano la possibilità di rimettere*

in vendita i titoli di ingresso nominativi e garantiscono adeguata visibilità e pubblicità alla rivendita, agendo da intermediari e provvedendo alla modifica dei dati richiesti dal comma 545bis”.

Secondo TicketSwap, ogni diversa lettura comporterebbe palesi profili di contrasto con la disciplina comunitaria che sancisce il divieto di misure restrittive alla libera circolazione di servizi (Art. 56 TFUE), in particolare di quelli digitali (art. 3 direttiva 2000/31/CE), in quanto attribuirebbe di fatto il diritto esclusivo di esercizio dell’attività di *rivendita di biglietti* in capo agli operatori del mercato primario (e quindi, anzitutto, a TicketOne) favorendo in tal modo la creazione di un mercato parallelo per la rivendita illecita di biglietti (gruppi chat, social media ecc.) che incentivano fenomeni di elusione fiscale.

La Società rappresenta inoltre che per l’emissione e la distribuzione primaria di biglietti sono richieste competenze, *know-how* e strutture diverse rispetto a quelle relative all’attività di *secondary ticketing* puro, tra cui la dotazione di infrastrutture aziendali e di reti commerciali – anche fisiche – molto ampie e radicate sul territorio, oltre alla previa stipula di accordi con i principali *promoter* di eventi e con le *venue* idonei ad ospitarli (spesso di proprietà dell’*incumbent*).

2.2. Assenza di responsabilità ai sensi del Regolamento DSA per le vendite a prezzo maggiorato contestate dall’Autorità

Ad avviso della Società, i diciotto episodi contestati dall’Autorità non potrebbero essere attribuiti alla piattaforma ma ai soggetti terzi che caricano il biglietto eludendo i controlli per le ragioni di seguito illustrate. Posto che l’attività di *secondary ticketing* rientrerebbe nell’ambito di applicazione della Direttiva *e-commerce* e del Regolamento DSA, la normativa nazionale non dovrebbe confliggere con il regime di responsabilità ivi previsto per le piattaforme digitali.

Al riguardo, il Regolamento DSA, agli artt. 6 e 8¹, attribuirebbe alle piattaforme una responsabilità limitata per i contenuti illegali ospitati esentando dunque un operatore quale TicketSwap dall’obbligo di esercitare un controllo preventivo sulle informazioni e sui contenuti delle offerte caricate dai terzi venditori sulla propria piattaforma, nonché di verificarne la conformità al dettato normativo. La giurisprudenza ha chiarito infatti che ai fini dell’attribuzione di responsabilità sarebbe necessaria la “conoscenza il controllo e la

¹nonché il Decreto Legislativo n. 70/2003 “Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico” (“Decreto e-commerce”), che ha recepito la Direttiva e-commerce in Italia.

manipolazione”, intesa come “responsabilità editoriale”, sui contenuti ospitati dalla piattaforma non essendo a tal fine sufficiente, come nel caso di TicketSwap, la mera promozione e facilitazione del servizio di intermediazione, o la catalogazione o apposizione di filtri sui contenuti ospitati con strumenti tecnici e automatici.

TicketSwap sarebbe quindi sollevata da tale obbligo di sorveglianza salvo dimostrare il controllo diretto sui contenuti ospitati. L’implementazione di misure tecniche volontarie per limitare il rischio di violazioni costituirebbe una fattispecie riconducibile alla cosiddetta “eccezione del buon samaritano” prevista dall’articolo 7 del DSA. Tale eccezione, ad avviso della Società, consentirebbe infatti alle piattaforme di porre in essere azioni volontarie per contenere i rischi di eventuali violazioni, senza che ciò possa costituire prova di un ruolo attivo della piattaforma medesima.

Sul tema, la Società richiama la giurisprudenza amministrativa intervenuta in materia (TAR Lazio, 16 gennaio 2023, n. 09558; Consiglio di Stato, 18 maggio 2021, n. 3851, e Cass., 19 marzo 2019, n. 7708). In particolare, la Cassazione avrebbe individuato gli indici che evidenziano il ruolo attivo di un *hosting provider* quali “*attività di filtro, selezione, indicizzazione, organizzazione, catalogazione, aggregazione, valutazione, uso, modifica, estrazione o promozione dei contenuti, operate mediante una gestione imprenditoriale del servizio, come pure l’adozione di una tecnica di valutazione comportamentale degli utenti per aumentarne la fidelizzazione: condotte che abbiano, in sostanza, come precisato dal Consiglio di Stato, l’effetto di completare ed arricchire in modo non passivo la fruizione dei contenuti da parte degli utenti*” (Consiglio di Stato, 18 maggio 2021, n. 3851).

TicketSwap evidenzia che la predisposizione grafica delle offerte, l’aggregazione dei contenuti caricati dagli utenti per singolo evento o ancora l’indicizzazione del luogo di svolgimento dell’evento sono effettuate dalla piattaforma in modo automatico e in tempo reale, limitandosi di fatto a registrare con mezzi informatici tecnici e automatici le informazioni inserite dall’utente senza svolgere un previo controllo sulle stesse. In caso di mancato rispetto dei Termini e delle Condizioni, la Società evidenzia che il relativo contratto di acquisto viene annullato.

2.3. I quesiti posti all’Autorità e le soluzioni prospettate

[OMISSIS].

La Società, laddove non fosse possibile archiviare il procedimento, chiede all’Autorità di applicare, eventualmente, una sanzione con un importo simbolico, rendendosi disponibile, come ultima *ratio*, a conseguire il titolo di operatore primario qualora la decisione dell’Autorità dovesse confermare l’impossibilità per TicketSwap di operare

esclusivamente come piattaforma di rivendita secondaria e valorizzando la circostanza che l'Autorità avrebbe riscontrato che il prezzo praticato dai venditori sulla propria piattaforma risultava superiore al prezzo nominale del biglietto esclusivamente per tre eventi e comunque per un numero estremamente ridotto di biglietti, ovverosia per cinque biglietti di ingresso in totale.

1. Risultanze istruttorie e valutazioni dell'Autorità

Acquisite le memorie e svolta l'audizione con la Società, l'Autorità, ravvisando l'esigenza di svolgere ulteriori approfondimenti istruttori ha formulato, ai sensi dell'art. 7, comma 1, del Regolamento una duplice richiesta di informazioni all'Agenzia delle Entrate e al Nucleo speciale della Guardia di Finanza il cui svolgimento ha comportato la sospensione dei relativi termini procedurali.

1.1. Le richieste di approfondimenti istruttori formulate dall'Autorità

In data 1° agosto 2025, la Direzione ha richiesto all’Agenzia delle entrate di fornire chiarimenti per valutare attraverso quali modalità TicketSwap possa operare conformemente alla normativa vigente. Al riguardo, ha richiesto: 1) se conseguendo la titolarità di sistema di emissione di titoli di accesso ad attività di spettacolo, anche tramite il rilascio delle carte di attivazione ed il riconoscimento dell’idoneità di apparecchiature ai sensi del Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 22 ottobre 2002, avesse potuto legittimamente svolgere esclusivamente l’attività di rimessa in vendita dei titoli di accesso alle attività di spettacolo, compatibilmente con le misure previste dalla Legge, senza svolgere l’attività di operatore primario; 2) corollario del primo quesito, se nel caso in cui la Società conseguisse la titolarità dei sistemi di emissione, potesse legittimamente svolgere l’attività di rimessa in vendita dei titoli di accesso alle attività di spettacolo sui biglietti emessi da altri operatori. Con nota del 22 settembre 2025 l’Agenzia delle Entrate ha chiarito quanto segue.

“La disciplina in materia è contenuta nel Provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle Entrate del 27 giugno 2019, il quale, al Capo III, stabilisce in modo puntuale le regole tecniche per la rimessa in vendita ed il cambio nominativo dei titoli di accesso ai sensi dell’articolo 1, comma 545-bis e seguenti, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232.

In particolare, il Provvedimento prevede che:

- *la rimessa in vendita e il cambio nominativo possono avvenire esclusivamente mediante sistemi di biglietteria automatizzata riconosciuti idonei dall’Agenzia delle Entrate (punti 5.4, 5.5 e 6.1);*
- *tali operazioni devono essere effettuate dal titolare del sistema che originariamente ha emesso il titolo d’accesso, che è tenuto a garantire la tracciabilità e la correlazione tra il titolo annullato e quello rimesso (punti 6.3.2 e 6.4.4);*
- *ciascun titolare di sistema assicura la possibilità della rimessa in vendita di un titolo di accesso nominativo emesso attraverso lo stesso sistema, garantendo adeguata visibilità e pubblicità alla rivendita, oltreché il tracciamento e la registrazione del tipo di operazione e delle relative informazioni secondo quanto previsto dalle specifiche tecniche allegate al presente provvedimento.*

Alla luce di quanto sopra, si evidenzia che la possibilità di svolgere l’attività di rimessa in vendita dei titoli di accesso è inscindibilmente legata all’idoneità del sistema di biglietteria automatizzata e l’offerta deve avvenire sulla piattaforma del distributore principale, ovvero, in caso di distribuzione online, nella stessa area ove è possibile acquistare i biglietti ancora disponibili. In ogni caso il valore del titolo rivenduto non può essere superiore a quello nominale

Successivamente, con nota del 28 agosto 2025, la Direzione ha richiesto al Nucleo Speciale della Guardia di Finanza di effettuare un'attività di monitoraggio sul medesimo insieme di eventi musicali da tenersi sul territorio italiano, da individuarsi a discrezione degli operanti, al fine di confrontare eventuali sovrapprezzi applicati da TicketSwap con quelli applicati su altre piattaforme nonché di fornire evidenza circa la situazione economico-finanziaria della Società.

La suddetta richiesta è stata riscontrata in data 6 ottobre 2025 (prot. Agcom n. 0247868). Nell'ambito di tale riscontro, la Guardia di Finanza ha rilevato che per lo stesso sottoinsieme di eventi e di biglietti, i sovrapprezzi medi applicati dalla piattaforma TicketSwap risultano essere significativamente più bassi se confrontati con quelli applicati da altre piattaforme. Inoltre, sono stati forniti la visura camerale nonché i Bilanci di esercizio societari.

2. Le valutazioni degli Uffici

2.1. Le evidenze istruttorie

Nel corso dell'iter procedimentale è emerso quanto segue:

- 1) TicketSwap non risulta titolare del sistema di emissione di titoli di accesso ad attività di spettacolo, ai sensi del D.M. del 12 marzo 2018, pur svolgendo attività di rivendita o comunque di collocamento di titoli di accesso ad attività di spettacolo in Italia.
- 2) Lo svolgimento da parte della piattaforma di talune attività di organizzazione, catalogazione, indicizzazione, aggregazione, valutazione e promozione degli annunci relativi ai titoli caricati dagli inserzionisti.
- 3) L'adozione di una serie di misure volontarie di trasparenza e di diligenza interne aventi l'obiettivo di limitare le pratiche speculative di *secondary ticketing*.
- 4) La conferma dell'avvenuta rivendita di biglietti, come accertato in sede di contestazione, per diciotto eventi in assenza del titolo autorizzatorio, di cui tre eventi a prezzi lievemente superiori al loro valore nominale, per un totale di cinque biglietti venduti a sovrapprezzo. Come già accennato, sulla scorta della richiesta della Direzione del 25 agosto 2025, la Guardia di Finanza ha svolto un'attività di monitoraggio su un medesimo gruppo di eventi musicali nazionali², al fine di calcolare l'eventuale sovrapprezzo rispetto al valore nominale dei biglietti venduti

² individuati nei concerti di Tiziano Ferro (27 giugno 2026 a Roma), Geolier (28 giugno 2026 a Napoli), The Weeknd (26 luglio 2026 a Milano) e Negramaro (3 ottobre 2025 a Milano).

sul canale primario procedendo poi ad un confronto con quelli applicati da altre piattaforme.

Gli esiti delle verifiche hanno evidenziato che con riferimento al medesimo insieme di eventi e di biglietti, i sovrapprezzi medi applicati da TicketSwap sono risultati significativamente inferiori rispetto a quelli applicati da altre piattaforme già sanzionate dall'Autorità.

2.2. *Il quadro giuridico vigente (normativa primaria e secondaria e giurisprudenza)*

Le risultanze istruttorie evidenziano criticità oggettive derivanti dal dettato letterale della normativa vigente in materia (primaria e secondaria) e dall'interpretazione fornita al riguardo dalla prevalente giurisprudenza, dalla cui combinata lettura si desume l'acclarata responsabilità del soggetto per lo svolgimento di attività di rivendita (anche laddove svolga un'attività di mera intermediazione) in assenza dell'autorizzazione prescritta dalla Legge.

Nello specifico, l'art. 1, comma 545, della legge n. 232/2016 dispone che *“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 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”* (enfasi aggiunta).

Dalla lettura della norma sopra dettagliata emerge con chiarezza come la vendita e qualsiasi altra forma di collocamento dei titoli di accesso ad eventi di spettacolo svolta da soggetti diversi dai rivenditori autorizzati integri la fattispecie illecita. Resta salva la

possibilità di rivendita ad un prezzo uguale o inferiore a quello nominale di titoli di accesso ad attività di spettacolo da parte da una persona fisica in modo occasionale, purché senza finalità commerciali.

Tale interpretazione della legge n. 232/2016 risulta coerente con le modifiche apportate con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (“Legge Battelli”), che, all’articolo 1, commi 1099-1100, ha introdotto i commi da 545-bis a 545-quinquies. In particolare:

- al comma 545-bis si dispone che, dal 1° luglio 2019, i titoli di accesso ad attività di spettacolo in impianti con capienza superiore a 5.000 spettatori siano nominali e disciplina la corrispondente procedura di cambio del nominativo;
- al comma 545-quater si introduce e disciplina l’unica procedura di intermediazione consentita attraverso la quale gli acquirenti dei biglietti possono rivendere, nel rispetto della Legge e nel rispetto delle condizioni ivi previste, i titoli acquistati, segnatamente “I siti internet di rivendita primari, i box office autorizzati o i siti internet ufficiali dell’evento assicurano la possibilità di rimettere in vendita i titoli di ingresso nominativi e garantiscono adeguata visibilità e pubblicità alla rivendita, agendo da intermediari e provvedendo alla modifica dei dati richiesti dal comma 545bis. Il biglietto così rivenduto a persone fisiche deve essere ceduto al prezzo nominale e senza rincari, ferma restando la possibilità per i siti internet di rivendita primari, per i box office autorizzati o per i siti internet ufficiali dell’evento di addebitare congrui costi relativi unicamente alla gestione della pratica di intermediazione e di modifica dell’ intestazione nominale.

I siti internet di rivendita primari, i box office autorizzati e i siti internet ufficiali dell’evento consentono inoltre la variazione a titolo non oneroso dell’ intestazione nominativa del titolo attraverso la modifica delle generalità del fruitore addebitando unicamente congrui costi relativi alla gestione della pratica di modifica dell’ intestazione nominale. La presente disposizione non si applica in materia di manifestazioni sportive”.

- al comma 545-quinquies si prevede che - salva l’ipotesi di cessione autorizzata del titolo d’ingresso nominativo, secondo le modalità previste dai commi 545-bis a 545-quater - nel caso di diversità tra il nominativo dell’acquirente e quello del soggetto che intende usufruirne i titoli di accesso sono annullati senza alcun rimborso.

Con la modifica sopra riportata è stato quindi esplicitato dal Legislatore che tanto la rivendita primaria (dall’organizzatore dell’evento al pubblico) di titoli di accesso a eventi di spettacolo, quanto quella secondaria (ulteriori scambi a valle), possono avvenire

unicamente attraverso l'intermediazione gestita dai "titolari di sistemi di emissione di biglietti". Per "titolari di sistemi di emissione di biglietti" si intendono infatti 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 della Repubblica italiana 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".

A conferma di quanto sopra, l'Agenzia delle Entrate, nel riscontro del 16 settembre 2025 fornito all'Autorità in esito alla richiesta di informazioni del 1° agosto 2025, ha evidenziato che la possibilità di svolgere l'attività di rimessa in vendita dei titoli di accesso è inscindibilmente legata all'idoneità del sistema di biglietteria automatizzata e che l'offerta di servizi di rivendita "[...] deve avvenire sulla piattaforma del distributore principale, ovvero, in caso di distribuzione online, nella stessa area ove è possibile acquistare i biglietti ancora disponibili".

In merito ai profili relativi alla "punibilità" delle piattaforme che effettuano attività di intermediazione di biglietti in assenza del prescritto titolo autorizzatorio, la giurisprudenza si è espressa in più occasioni. Al riguardo, nella sentenza n. 10510/23³ il Consiglio di Stato, in più passaggi (punti 3.6, 3.7, 7.4 e 7.5), ha chiarito che sussiste un divieto assoluto per gli operatori commerciali, in assenza del titolo autorizzatorio, relativamente all'attività di rivendita e a tal fine non è necessario dimostrare un ruolo attivo di conoscenza e consapevolezza dell'illecito dell'hosting provider, per configurarne la punibilità.

Nello stesso paragrafo il Collegio peraltro sottolineava che "3.7 Invero, la formulazione della norma è tale da estendersi anche agli intermediari attivi e passivi che siano, essendo idonea a colpire egualmente, in astratto, tanto le attività lecite quanto quelle illecite. In altri termini, allo scopo di tutelare i consumatori da imprecise pratiche dannose e prevenire l'evasione fiscale, si proibisce del tutto l'esercizio di un'attività, sia nelle sue manifestazioni lecite che in quelle eventualmente illecite [...]".

Al punto 7.4 il giudice amministrativo peraltro ha chiarito che "[...] la normativa applicata, ossia la Legge, assume rilievo dirimente, sulla scorta del dato letterale da intendersi – come già evidenziato in sede di ordinanza di rinvio e sopra richiamato - alla luce del principio "in claris non fit interpretatio".

³ Tale pronuncia è stata oggetto del ricorso per revocazione proposto dalla Società Viagogo avverso la citata sentenza n. 10510 del 5 dicembre 2023, ricorso dichiarato inammissibile dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza del 14 maggio 2025, n. 4144.

Peraltro, sempre nella predetta sentenza, il Consiglio di Stato si è pronunciato altresì sulla proporzionalità del divieto medesimo, precisando, ai punti 9.1 e 9.2 che *“L’ autorizzazione alla vendita di biglietti sul mercato primario ben può essere chiesta da qualsiasi operatore del settore, senza che – salva la verifica dei necessari presupposti normativi – emergano elementi ostativi all’ottenimento di tale titolo ovvero tali da beneficiarne solo alcuni. Le considerazioni appena svolte rendono evidente anche l’insussistenza dei presupposti per sollevare questione di costituzionalità della norma applicata nella specie dall’Autorità. La manifesta infondatezza deve ritenersi perché il legislatore fiscale può decidere di vietare fenomeni che siano per la loro dimensione ed il loro impatto contrari all’ordine economico quali il c.d. bagarinaggio informatico senza che questo divieto risulti ex se violativo della libertà d’impresa. La libertà d’impresa, infatti, non può svolgersi “in contrasto con l’utilità sociale”* (enfasi aggiunta).

Tale impostazione è stata peraltro confermata dal TAR Lazio – Roma, Sez. Quarta, nella recente sentenza n. 6447/2025 del 31 marzo 2025, avente ad oggetto la delibera n. 212/21/CONS.

2.3. Sulla violazione del principio di libera concorrenza ai sensi artt. 102 e 106 del TFUE

L’attuale formulazione della Legge, ad avviso della Società, non prevedrebbe esplicitamente una riserva di *secondary ticketing* in favore degli operatori primari e qualsiasi diversa lettura comporterebbe palesi profili di contrasto con la disciplina comunitaria che sancisce il divieto di misure restrittive alla libera circolazione di servizi (Art. 56 TFUE), in particolare di quelli digitali (art. 3 direttiva 2000/31/CE).

Al riguardo, si osserva che, come chiarito al considerando n. 9 del Regolamento DSA *“non può essere preclusa la possibilità di applicare altre normative nazionali applicabili ai prestatori di servizi intermediari, in conformità del diritto dell’Unione, compresa la direttiva 2000/31/CE, in particolare l’articolo 3, qualora le disposizioni del diritto nazionale perseguano legittimi obiettivi di interesse pubblico diversi da quelli perseguiti dal presente regolamento”* (enfasi aggiunta).

Pertanto, il diritto europeo prevede esplicitamente che gli Stati membri applichino normative nazionali che, come nel caso della Legge sul contrasto al fenomeno del *secondary ticketing*, perseguano legittimi obiettivi di interesse pubblico rispetto al Regolamento DSA. A tale proposito, l’unico vincolo è che gli Stati Membri debbano informare la Commissione di ogni atto normativo nazionale volto a introdurre norme di derivazione non europea relative all’esercizio di un servizio della società

dell'informazione ai sensi degli artt. 5 e 6 della Direttiva Servizi Tecnici che *"prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione"* e dall'art. 3 della Direttiva E-Commerce.

Più in dettaglio, l'art. 1, lett. f), della Direttiva 2015/1535 (recepita con d. lgs. 223/17) assoggetta all'obbligo di notificazione qualsivoglia *«regola tecnica»*, intesa come *"una specificazione tecnica o altro requisito o una regola relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi [...] o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, [...] le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che vietano [...] la prestazione o l'utilizzo di un servizio"*.

Per quanto qui d'interesse gli artt. 2, lett. h) e 3, comma 2, della Direttiva E-Commerce impongono la notifica alla Commissione e allo Stato europeo di stabilimento del prestatore del servizio della società dell'informazione di qualsivoglia disposizione nazionale limitativa della fornitura di quel servizio *"applicabile ai prestatori di servizi o ai servizi della società dell'informazione, indipendentemente dal fatto che siano di carattere generale o loro specificamente destinate"*, e *"che il prestatore deve soddisfare per quanto concerne [...] l'esercizio dell'attività di un servizio della società dell'informazione, quali, ad esempio, le disposizioni riguardanti il comportamento del prestatore, la qualità o i contenuti del servizio, comprese le disposizioni applicabili alla pubblicità e ai contratti, ovvero alla responsabilità del prestatore"*.

In ossequio a tali previsioni, l'introduzione della regola tecnica ad opera dell'art. 1, commi 545 e s.s. della l. 232/2016, è stata regolarmente e tempestivamente notificata alla Commissione europea (num. notifica 2019/0089/I), senza che fossero sollevate obiezioni, con particolare riguardo al provvedimento n. 223774/2019 del 27 giugno 2019 adottato dall'Agenzia delle entrate recante *"(m)isure attuative in materia di vendita o qualsiasi altra forma di collocamento di titoli di accesso, ai sensi dell'articolo 1, commi 545-bis e seguenti, della Legge 11 dicembre 2016, n. 232, introdotti dall'articolo 1, comma 1100, della Legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 12 marzo 2018, nonché modifiche alla disciplina relativa ai sistemi di biglietterie automatizzate"*.

Pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, appare evidente che la Legge sul *secondary ticketing* sia da considerarsi come applicabile *"in conformità del diritto dell'Unione"*.

A tali considerazioni deve aggiungersi che il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 10510/23, ha stabilito la compatibilità della normativa e della relativa applicazione dell’Autorità con i principi costituzionali di uguaglianza e ragionevolezza (art. 3 Cost.), nonché con il contenuto degli artt. 41, 42 e 117 Cost. in materia di libera iniziativa economica e proprietà privata e rispetto dei vincoli comunitari. Il Collegio ha infatti affermato che “[...] *i precedenti di sezione evocati e la relativa qualificazione di hosting provider passivo non possono assumere il rilievo indicato da parte appellante, in quanto o sono stati resi in relazione ad ipotesi normative distinte dal caso in esame che riguarda l’applicazione di una norma fiscale avente carattere imperativo (i casi invocati come precedenti riguardavano le cc.dd. pratiche commerciali scorrette), ovvero sono caratterizzati da una fattispecie distinta e da una motivazione valutata come carente (cfr. sentenza 7949 del 2022).*” (par. 7.2 della sentenza, enfasi aggiunta)”.

Peraltro, occorre osservare che da ultimo, il Consiglio di Stato Sez. Sesta, nella sentenza n. 04156 del 26 novembre 2025, nel confermare quanto affermato dal CDS nella sentenza 10510/2023 cit. sul tema, ha affermato che *“la riserva agli operatori primari non è un privilegio, ma una misura di tracciabilità fiscale e sicurezza: solo i sistemi certificati garantiscono l’identificazione dell’acquirente e il rispetto del prezzo nominale. L’eventuale posizione dominante di TicketOne è oggetto di vigilanza antitrust, ma come ha chiarito questo Consiglio di Stato la posizione dominante non è abusiva (Cons. Stato, sez. VI, n. 9035/2022). La normativa sul secondary ticketing non attribuisce nuovi diritti esclusivi, ma impone regole comuni per tutti gli operatori autorizzati”* (enfasi aggiunta).

5.4 Sul ruolo attivo e passivo della piattaforma con riferimento alla cosiddetta “clausola del buon samaritano” del Regolamento DSA.

La Società sostiene che alla propria condotta sia applicabile la cosiddetta clausola del “buon samaritano” disciplinata all’articolo 7 del Regolamento DSA, laddove ha introdotto nuove misure con riferimento alla valutazione della responsabilità dei fornitori di servizi intermediari nel caso di contenuti illegali e, più in particolare, l’attribuzione di responsabilità alla piattaforma solamente ove accertato un ruolo attivo della stessa.

In quest’ottica, TicketSwap sostiene che la predisposizione grafica delle offerte, l’aggregazione dei contenuti caricati dagli utenti per singolo evento o ancora l’indicizzazione del luogo di svolgimento dell’evento sarebbero effettuate dalla piattaforma in modo automatico e in tempo reale, limitandosi di fatto a registrare con mezzi informatici tecnici e automatici le informazioni inserite dall’utente senza svolgere un previo controllo sulle stesse. Peraltro, in caso di mancato rispetto dei Termini e delle Condizioni, la Società evidenzia che il relativo contratto di acquisto viene annullato.

Tuttavia, le evidenze acquisite nel corso del procedimento confermano da parte di TicketSwap lo svolgimento di talune attività di organizzazione, catalogazione, indicizzazione, aggregazione, valutazione e promozione degli annunci relativi ai titoli caricati dagli utenti, determinando l'effetto, in sostanza, di completare e arricchire in modo non passivo la fruizione dei contenuti, non rilevando la circostanza che lo svolgimento di tali attività sia effettuato in automatico mediante appositi *software* o programmi di intelligenza artificiale.

Le misure volontarie volte alla minimizzazione del rischio di commercializzare, sulla piattaforma, biglietti a sovrapprezzo o contraffatti, non sono state utilizzate per dimostrare il ruolo non meramente passivo della piattaforma, che è invece evidente dalla raccolta dell'insieme degli elementi sopra descritti e che attengono al mero funzionamento della piattaforma stessa.

I parametri citati costituiscono peraltro indicatori – cosiddetti per l'appunto “*indici di interferenza*” - in base ai quali, secondo la giurisprudenza, è possibile ravvisare una condotta attiva del soggetto (cfr., tra gli altri, Cassazione Civile Sent. n. 39763 del 19 marzo 2019 e n. 7708 del 3 dicembre 2021).

Al riguardo, la Suprema Corte di cassazione (Cassazione Civile, sentenza n. 7708/2019) nella sentenza invocata, a proprio favore, dalla stessa TicketSwap nella propria memoria difensiva, ha precisato per l'appunto che “*(l)a figura dell'hosting provider attivo va ricondotta alla fattispecie della condotta illecita attiva di concorso. [...] Gli elementi idonei a delineare gli "indici di interferenza" da accertare in concreto ad opera del giudice del merito, sono – a titolo esemplificativo e non necessariamente tutte compresenti – le attività di filtro, selezione, indicizzazione, organizzazione, catalogazione, aggregazione, valutazione, uso, modifica, estrazione o promozione dei contenuti/ operate mediante una gestione imprenditoriale del servizio, come pure l'adozione di una tecnica di valutazione comportamentale degli utenti per aumentarne la fidelizzazione: condotte che abbiano, in sostanza, l'effetto di completare ed arricchire in modo non passivo la fruizione dei contenuti da parte di utenti indeterminati*» (enfasi aggiunta).

3. Conclusioni

Alla luce delle risultanze istruttorie e del quadro giuridico vigente sopra delineato, la Società TicketSwap risulta sanzionabile per la rimessa in vendita di biglietti, in assenza del sistema di emissione richiesto dalla Legge (titolo autorizzatorio).

Invero, l'art. 1, co. 545, l. n. 232/2016 vieta *"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"*.

Il tenore della norma non attribuisce rilievo decisivo al contenuto della vendita, e in particolare alla circostanza se essa sia avvenuta al valore nominale oppure con un rincaro, ma punisce anzitutto il fatto stesso che il collocamento sia stato realizzato da parte di un soggetto non autorizzato.

Le specificazioni circa il contenuto delle transazioni concernono soltanto le rivendite da parte dei soggetti autorizzati, perché quelli privi di autorizzazione già si sono posti nell'area dell'illegalità, a prescindere dalle caratteristiche oggettive delle singole rivendite.

Ai fini dell'accertamento dell'*an* della violazione, la norma (alla stregua dell'interpretazione fornita dall'Agenzia delle Entrate nonché da rilevante giurisprudenza) non sembra consentire di effettuare valutazioni circa il contenuto della vendita, e precisamente sulla misura più o meno ampia della divergenza del prezzo di cessione rispetto a quello nominale, trattandosi comunque di attività compiuta da soggetto privo di autorizzazione (come specificato dal Tar Lazio, sez. IV, con sentenza n. 6447/2025, laddove per "titolari di sistemi di emissione" dei titoli devono intendersi i soggetti cui è stata conferita specifica autorizzazione dall'Agenzia delle Entrate ai sensi del provvedimento della stessa Agenzia del 22.10.2002, recante *"Autorizzazione al rilascio delle carte di attivazione relative a sistemi di emissione di titoli di accesso e di riconoscimento di idoneità di apparecchiature"*).

Inoltre, il giudice amministrativo ha chiarito che *"la formulazione della norma è tale da estendersi anche agli intermediari attivi e passivi che siano, essendo idonea a colpire egualmente, in astratto, tanto le attività lecite quanto quelle illecite. In altri termini, allo scopo di tutelare i consumatori da imprecise pratiche dannose e prevenire l'evasione fiscale, si proibisce del tutto l'esercizio di un'attività, sia nelle sue manifestazioni lecite che in quelle eventualmente illecite"*. *"La libertà d'impresa, infatti, non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. Il divieto di vendita secondaria in forma informatica diffusiva e professionale ben può agevolmente giustificarsi nel bilanciamento dei valori*

a fronte del rischio che il c.d. bagarinaggio informatico comporta per l'ordine economico (non per la sicurezza pubblica)" (anche Consiglio di Stato, sez. VI, n. 10510/2023 cit.).

In definitiva, come osservato dal Servizio Giuridico dell'Autorità nella nota del 23 dicembre 2025 *"anche ammettendo che gli operatori abbiano adottato misure volte a "moralizzare" il mercato del secondary ticketing, resta il fatto che non dispongono dell'autorizzazione necessaria per operare"* ritenendo pertanto assorbente rispetto a qualsiasi ulteriore valutazione lo svolgimento dell'attività in assenza del titolo autorizzatorio laddove viene evidenziato che *"in assenza di autorizzazione, l'illecito risulterà quindi comunque perfezionato, a prescindere da una verifica ulteriore circa la presenza di comportamenti illeciti, in quanto l'art. 1, co. 545, l. n. 232/2016 punisce la rivendita senza autorizzazione"*.

6.1 Sull'applicazione del cumulo materiale

Si ritiene, al riguardo, che la condotta, in violazione della medesima norma, imputabile alla società TicketSwap, si configuri non come violazione unica, seppur frazionata nel tempo (come avrebbe potuto essere ove riconducibile alla vendita di biglietti per più date del medesimo evento), ma come una pluralità di azioni, ripetute nel tempo e sì in violazione della medesima norma ma riconducibili ad eventi diversi con date diverse, così come riportato nell'atto di contestazione. Sul punto, deve farsi riferimento a quanto previsto dall'Autorità nelle Linee Guida in materia di quantificazione delle sanzioni amministrative (delibera n. 265/15/CONS), laddove si specifica che *"per considerare un comportamento come unico, deve ricorrere il duplice requisito della contestualità degli atti e della unicità del fine o dell'effetto"* (Allegato A del. cit., punto 2).

La descritta qualificazione della condotta trova peraltro conferma nella sentenza del Tar del Lazio del 2 aprile 2021, n. 3955 la quale, con riferimento alla delibera n. 104/20/CONS - avente ad oggetto una fattispecie analoga - per quanto qui di interesse, ha così statuito *"(n)el caso all'esame l'AGCom ha motivatamente ritenuto, alla luce delle risultanze istruttorie, che l'attività in questione sia stata posta in essere attraverso molteplici episodi di collocamento di altrettanti biglietti relativi a singoli - e distinti - eventi (concerto), programmati per lo svolgimento in date differenti, messi in vendita da soggetti diversi, così che non può ritenersi integrato il presupposto della "contestualità degli atti" richiesta dalle citate Linee Guida ai fini della qualificazione della condotta come unitaria. 12.5. Si tratta, pertanto, di plurime violazioni della stessa norma poste in essere in tempi e con riferimento ad eventi diversi, così da escludere la ricorrenza dell'"unica sequenza temporale" richiesta dalle Linee Guida, mentre non appare in*

proposito illogico né irrazionale il “raggruppamento”, ai fini in esame, delle vendite illecite in relazione all’evento per i quali le stesse sono avvenute, in quanto calibrato sulle modalità di presentazione dei titoli sul sito. 12.6. I criteri adottati dall’Autorità nella determinazione dell’importo risultano, pertanto, rispettosi del dettato normativo e regolamentare sopra delineato, così che la misura della sanzione applicata deve ritenersi, ad avviso del Collegio, esente dalle censure mosse nell’ambito del motivo all’esame” (enfasi aggiunta).

La validità di tale approccio è stata certificata anche dallo stesso Consiglio di Stato nella sentenza n. 10510/23, che ha diffusamente confermato nelle sue conclusioni di cui ai paragrafi che vanno dal n. 10.1 al 10.5., in particolare, all’art. 10.1 che *“Nel merito, se da un canto la norma stessa predetermina i parametri quantitativi da applicare, da un altro canto la pluralità di episodi e di condotte accertate e contestate, non solo in termini di biglietti venduti ma anche di eventi pubblicizzati ed oggetto di vendita, ne consente un cumulo che, in termini non viziati da manifesta illogicità o travisamento dei fatti, l’Autorità ha inteso in termini materiali.”* (enfasi aggiunta). Inoltre all’art. 10.2 il Consiglio di Stato ha affermato *“10.2 Le condotte sanzionate, sebbene poste nell’ambito della medesima attività di rivendita di biglietti di eventi, constano nella reiterazione della stessa in relazione a diversi biglietti ed a diversi eventi, dando vita, come correttamente rilevato dal Tar e dalla difesa erariale, ad una pluralità e generalità di operazioni, tali da dare vita ad una vera e propria ulteriore piattaforma di vendita, circostanza che concorre a definire la gravità.”*

Sulla base di quanto sopra riportato, risulta dunque confermata la violazione dell’articolo 1, comma 545, della legge n. 232/2016, relativamente a diciotto (18) eventi come individuati nell’atto contestazione n. 4/25/DSDI elencati al par.1.

Infatti, sebbene la Società abbia adottato misure di trasparenza e diligenza allo scopo di impedire eventuali frodi ai danni dei consumatori, le evidenze istruttorie hanno comunque confermato che quest’ultima abbia svolto attività di intermediazione di biglietti relativi a diciotto (18) eventi in assenza di titolo autorizzatorio, di cui per tre eventi (per un totale di cinque biglietti) è stato riscontrato un prezzo lievemente maggiorato.

RITENUTO che, alla luce di quanto emerso nel corso del procedimento sanzionatorio, per le motivazioni sopra espresse, risultano accertate, in capo alla società TicketSwap, le violazioni dell’articolo 1, comma 545 della legge n. 232/2016, relative a diciotto eventi (18) di spettacolo elencati nell’atto di Contestazione n. 4/25/DSDI;

RITENUTA, pertanto, la sussistenza dei presupposti per l’applicazione della sanzione amministrativa da euro 5.000 (cinquemila/00) a euro 180.000

(centottantamila/00) prevista dall'articolo 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

CONSIDERATO che la parte non ha inteso avvalersi della facoltà prevista dall'art. 16 della legge n. 689/81 secondo cui *“È ammesso il pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o, se questa non vi è stata, dalla notificazione degli estremi della violazione”*;

RITENUTO di dover determinare la sanzione per ciascuna violazione della disposizione normativa contestata nella misura corrispondente al minimo edittale, pari a euro 5.000,00 (cinquemila/00) per ciascuna delle 18 (diciotto) condotte contestate per un totale di euro 90.000,00 (novantamila/00), secondo il principio del cumulo materiale delle sanzioni di cui all'articolo 8 della legge 24 novembre 1981 n. 689, e che in tale commisurazione rilevano altresì i seguenti criteri, di cui all'articolo 11 della predetta legge e alle *“Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni”* adottate con delibera n. 265/15/CONS”;

A. Gravità della violazione

Il comportamento posto in essere dalla società TicketSwap deve ritenersi di lieve entità in considerazione dei seguenti elementi: 1) la rilevazione di un numero contenuto di eventi in violazione dell'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 attraverso la rivendita o comunque il collocamento di titoli di accesso a spettacoli; 2) l'esigua entità dei sovrapprezzi applicati in relazione a soli tre dei diciotto eventi contestati (per un totale di 5 biglietti); 3) l'aver adottato un complesso di misure volontarie di trasparenza e *diligence* allo scopo di contrastare eventuali frodi ai danni della clientela; 4) l'applicazione, nell'ottica di tutela dell'utenza, di un limite all'incremento del prezzo di rivendita del singolo titolo pari al 20 per cento del suo valore nominale (commissione effettivamente incassata su ciascuna transazione conclusa attraverso la propria piattaforma).

B. Opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione.

L'intento di TicketSwap di operare in un contesto di legalità, contrariamente a casistiche relative a piattaforme già sanzionate, è comprovato dalla disponibilità, espressa nel corso dell'iter procedimentale, a munirsi della certificazione rilasciata dalla Società Italiana

degli Autori ed Editori (“SIAE”) per la rivendita di biglietti per eventi e spettacoli che avviene tramite delle apparecchiature (c.d. “biglietterie automatizzate”) per operare, in modo legittimo, nel mercato della rivendita di biglietti.

Si evidenzia, inoltre, che la piattaforma TicketSwap ha implementato un complesso di misure volontarie interne di trasparenza e diligenza, tecniche e contrattuali al fine di disincentivare l’attività di “bagarinaggio informatico”.

C. Personalità dell’agente

In base alle informazioni contenute nella visura camerale, fornita dalla Guardia di finanza nel corso dell’iter istruttorio, TicketSwap è una Società a responsabilità limitata, con sede ad Amsterdam, nei Paesi Bassi. La Società risulta dotata di una qualificazione professionale e struttura idonea a valutare e garantire l’osservanza delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 545, legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Sotto tale profilo, giova altresì segnalare che TicketSwap non risulta essere mai stata sanzionata da questa Autorità.

D. Condizioni economiche dell’agente

[OMISSIS]

Si ritiene che le condizioni economiche siano tali da giustificare la complessiva misura della sanzione pecuniaria oggetto del presente atto.

RILEVATO, in applicazione delle citate Linee guida sulla quantificazione delle sanzioni, e alla luce delle considerazioni sopra svolte, che le condotte illecite oggetto del presente procedimento e contestate alla parte non integrano una condotta unitaria, non ricorrendo nel caso di specie il duplice requisito della contestualità degli atti e della unicità del fine o dell’effetto; di talché trova applicazione il criterio del cumulo materiale delle sanzioni;

RITENUTO, per l’effetto, di dover determinare la sanzione per ciascuna violazione della disposizione normativa contestata nella misura corrispondente al minimo edittale della sanzione, pari a euro 5.000,00 (cinquemila/00) per ciascuna delle diciotto (18) condotte contestate, per un totale di euro 90.000,00 (novantamila/00), secondo il principio

del cumulo materiale delle sanzioni di cui all'articolo 8 della legge 24 novembre 1981 n. 689;

UDITA la relazione del Commissario Antonello Giacomelli, relatore ai sensi dell'art. 31 del *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità*;

ACCERTA

la violazione, da parte della società TicketSwap International B.V., con sede in Rokin 751012 KL Amsterdam, Paesi Bassi dell'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, in relazione ai diciotto (18) eventi sopra elencati;

ORDINA

alla società TicketSwap International B.V., di corrispondere la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 90.000,00 (novantamila/00), per le violazioni dell'art. 1, comma 545, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

DIFFIDA

la medesima Società dal porre in essere ulteriori comportamenti in violazione delle disposizioni richiamate, riservandosi, in caso di accertamento successivo alla notifica del presente provvedimento, di procedere con le ulteriori misure previste ai sensi dell'art.1, comma 545 della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

INGIUNGE

alla società TicketSwap International B.V., di versare la predetta somma alla Sezione di Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, utilizzando il c/c n. 871012 con imputazione al capitolo 2379, capo X, del Bilancio di previsione dello Stato, ovvero, in alternativa, mediante bonifico bancario utilizzando il codice IBAN IT37E0100003245BE00000002XU, evidenziando nella causale "*Sanzione amministrativa irrogata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ai sensi dell'art. 1, comma 545 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, con delibera n. 43/26/CONS*", entro 30 giorni dalla notificazione del presente provvedimento, sotto pena dei conseguenti atti esecutivi a norma dell'art. 27 della citata legge n. 689/1981.

Entro il termine di 10 giorni dal versamento, dovrà essere inviata in originale, o in copia autenticata, a quest'Autorità quietanza dell'avvenuto versamento, indicando come riferimento la "*delibera n. 43/26/CONS*". Il presente atto può essere impugnato

davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla notifica dello stesso.

Il soggetto ha facoltà di chiedere il pagamento rateale della somma dovuta, entro e non oltre 30 giorni dalla data di notifica della presente ordinanza ingiunzione, mediante istanza motivata da presentare al protocollo generale dell'Autorità attraverso posta elettronica certificata all'indirizzo agcom@cert.agcom.it, secondo le modalità previste dall'allegato 1 - *“Rateizzazioni delle sanzioni amministrative pecuniarie – Istruzioni per gli Operatori”*, in calce al *“Regolamento di procedura in materia di sanzioni amministrative e impegni”* di cui all'allegato A alla delibera n. 410/14/CONS, del 29 luglio 2014, come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 286/23/CONS, dell'8 novembre 2023. L'istanza di rateizzazione è indirizzata al Servizio programmazione finanziaria e bilancio.

La presente delibera è notificata alla parte e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 26 febbraio 2026

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE
Antonello Giacomelli

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella