



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 9 agosto 2017;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI i propri provvedimenti del 30 marzo, del 7 giugno e del 19 luglio 2017, con i quali, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. ATO ME 1 S.p.A. in liquidazione (di seguito, anche ATO ME), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società, a totale partecipazione pubblica¹, ha come oggetto sociale la

¹ Dal 3 agosto 2016, risultano soci i seguenti enti: Provincia Regionale di Messina; Comune di Acquadolci; Comune di Alcala Li Fusi; Comune di Capizzi; Comune di Capo D’Orlando; Comune di Capri Leone; Comune di Caronia; Comune di Castel di Lucio; Comune di Castell’Umberto; Comune di Cesarò; Comune

gestione del ciclo integrato dei rifiuti, nonché la riscossione dei corrispettivi dovuti per tale servizio, in particolare la Tariffa di Igiene Ambientale (TIA). La società opera nel territorio dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) Messina 1, comprendente l'omonima Provincia e 33 Comuni. In data 4 marzo 2011, è stata posta in liquidazione² ai sensi della L.R. n. 9/2010 e ss. mm. ii.. Dall'ultimo bilancio approvato disponibile emerge che ATO ME, ha realizzato, al 31 dicembre 2015, un fatturato di circa 1,3 milioni di euro³. La società è in attivo.

2. Confconsumatori – Confederazione Camerale dei Consumatori – sede di Parma, nella qualità di segnalante. L'Associazione, appartenente al CNCU⁴, è preposta alla tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti.

II. LA PRATICA COMMERCIALE

3. Il procedimento concerne alcuni comportamenti posti in essere dal professionista nei confronti dei consumatori nell'ambito dell'attività di riscossione della Tariffa d'Igiene Ambientale (TIA) dovuta per la fruizione del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e di pulizia degli spazi pubblici nel territorio dell'Ambito Territoriale Ottimale (ATO) Messina 1.

4. In particolare, esso riguarda l'attivazione di procedure coercitive di pagamento, attraverso l'ingiunzione fiscale per il pagamento di importi prescritti e/o dei quali non era stata verificata l'effettiva entità o l'avvenuto pagamento, e nell'opposizione di vari ostacoli, anche in sede giudiziale, all'esercizio da parte dei consumatori del proprio diritto a definire l'esatto ammontare del credito vantato da ATO ME.

di Ficarra; Comune di Floresta; Comune di Frazzanò; Comune di Galati Mamertino; Comune di Longi; Comune di Militello Rosmarino; Comune di Mirto; Comune di Mistretta; Comune di Motta d'Affermo; Comune di Naso; Comune di Pettineo; Comune di Raccuja; Comune di Reitano; Comune di san Fratello; Comune di San Marco; Comune di D'Allunzio; Comune di S. Salvatore di Fitalia; Comune di San Teodoro; Comune di sant'Agata di Militello; Comune di Santo Stefano di Camastra, Comune di Sinagra; Comune di Torrenova; Comune di Tortorici; Comune di Tusa; Comune di Ucria (cfr. dati camerali estratti in data 28/11/2016).

² Cfr. dati camerali estratti il 28 novembre 2016.

³ Cfr. bilancio d'esercizio 2015.

⁴ Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale, istituito con legge del 30 luglio 1998 n. 281, confluita nel Codice del Consumo (D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206).

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

5. In relazione alle condotte sopra descritte, in data 7 dicembre 2016 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS10506 nei confronti di ATO ME1 S.p.A., per possibile violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, con contestuale richiesta di informazioni.

In particolare, al professionista sono stati contestati la predisposizione e l'invio di ingiunzioni fiscali aventi ad oggetto crediti computati erroneamente, ovvero crediti insussistenti, prescritti o divenuti inesigibili; l'indicazione errata, negli atti ingiuntivi predisposti, di pregressi solleciti di pagamento di fatture scadute, asseritamente recapitati tramite comunicazioni non diversamente conoscibili o individuabili dai destinatari e l'omessa indicazione di canali attraverso cui acquisire le relative informazioni, nonché l'indicazione, nell'ingiunzione fiscale, di un Foro innanzi al quale poter contestare la legittimità della pretesa mentre in giudizio la Parte ne eccepirebbe sistematicamente il difetto di giurisdizione.

6. Decorso il termine di 20 giorni indicato nella comunicazione di avvio, in data 5 gennaio 2017 la società, in persona del Presidente del Collegio di Liquidazione, si è limitata a precisare l'infondatezza delle circostanze emerse dalle segnalazioni e l'intenzione della società di tutelarsi nelle sedi più appropriate, nonché di adoperarsi per fornire le informazioni richieste.

7. In data 15 febbraio 2017, a seguito di sollecitazione a fornire le informazioni richieste inviata l'8 febbraio, ATO ME ha dato riscontro, fornendo le informazioni in suo possesso e producendo una memoria difensiva.

8. Per particolari esigenze istruttorie e per assicurare l'esercizio dei diritti di difesa alla Parte, sono state disposte, ai sensi dell'art. 7, comma 3 del Regolamento, distinte proroghe del termine di conclusione del procedimento: la prima di sessanta giorni, è stata deliberata il 30 marzo 2017; la seconda, di trenta giorni è stata deliberata il 7 giugno 2017; infine, una terza proroga di 7 giorni, è stata deliberata il 19 luglio 2017.

9. Il 12 giugno 2017 è stata inviata alle Parti, ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, la Comunicazione del Termine di chiusura dell'Istruttoria, con la quale la data di conclusione della fase istruttoria è stata fissata al 3 luglio 2017. In tale sede, la condotta contestata ad ATO ME è stata precisata nei termini descritti nella sez. II, individuando una possibile violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

10. In data 22 giugno 2017 l'Associazione dei consumatori segnalante ha avuto accesso alle informazioni e alla memoria presentata da ATO ME.

11. Le Parti non hanno presentato memorie finali.

12. In data 6 luglio 2017 è stato richiesto il parere all'Autorità per l'Energia elettrica, il gas ed il sistema idrico.

13. In data 31 luglio 2017 l'Autorità per l'Energia elettrica, il gas ed il sistema idrico, facendo seguito alla richiesta di parere, ha rappresentato di non avere, allo stato, potestà regolatoria con riferimento al ciclo dei rifiuti.

2) Le evidenze acquisite

13. ATO ME ha gestito il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti dei Comuni che ricadono nell'area di competenza dell'ATO ME1 fino al mese di settembre 2013, fatturando tuttavia direttamente la TIA ai cittadini-utenti non oltre l'anno 2012.

14. La procedura di riscossione della TIA da parte di ATO ME prevede che l'ingiunzione fiscale⁵ sia preceduta da tre diverse richieste di pagamento (fattura ordinaria, fattura mediante raccomandata A/R e sollecito di pagamento).

15. Dalle segnalazioni di consumatori – trasmesse tramite l'Associazione Confconsumatori nel periodo compreso dal mese di luglio al mese di novembre 2016⁶ – e dalle informazioni fornite dal professionista risulta che, a partire dalla fine 2014 e in maniera massiva da gennaio 2016, i contribuenti dei Comuni che ricadono nell'area di competenza di ATO ME hanno ricevuto ingiunzioni fiscali di pagamento per crediti concernenti gli importi asseritamente dovuti a titolo di TIA, riferiti agli anni 2008, 2009 e 2010. Le intimazioni di pagamento sono state successivamente estese alla TIA dovuta per gli anni 2011-12⁷.

16. In particolare, nel 2016, sarebbero state inviate oltre 18.000 ingiunzioni ad altrettanti utenti – su un totale di circa 60.000 utenti del servizio – riguardanti ciascuna anche più fatture, per le quali ATO ME asserisce di aver

⁵ La disciplina è dettata dal R.D. 14 aprile 1910, n. 639.

⁶ Cfr. segnalazioni prot. 46599, 46600, 46601, 46602 del 7/07/2016; 49133 del 19/07/2016; 49848 del 21/07/2016; 51307 del 29/07/2016; 52235 del 3/08/2016; 55152 del 22/08/2016; 56192 del 31/08/2016; 69028 del 31/10/2016; 69640 del 3/11/2016 e 70847 del 9/11/2016..

⁷ Cfr. la corrispondenza tra ATO ME e il Comune di Sinagra – anch'essa acquisita agli atti del procedimento – in cui si legge espressamente che l'attività di intimazione di pagamento è stata successivamente estesa anche alla TIA dovuta per gli anni 2010-2012 (cfr. "Nota 1 Sinagra" allegata alla memoria del 15 febbraio 2017).

inviato in precedenza solleciti di pagamento mediante raccomandata A/R al fine di interrompere la prescrizione.

17. I segnalanti hanno lamentato che le suddette ingiunzioni avrebbero ad oggetto in molti casi: (i) somme non dovute oppure derivanti da conteggi errati, nonché (ii) crediti non più esigibili in quanto prescritti. Inoltre, nella quasi totalità degli atti sarebbero richiamati pregressi solleciti di pagamento di fatture scadute, asseritamente inviati ai consumatori a mezzo posta raccomandata A/R, senza indicare gli estremi identificativi di quest'ultima (n. raccomandata, data di invio, data ricezione).

18. La documentazione agli atti⁸ mostra che le ingiunzioni non contengono alcun riferimento né alla data di ricezione della raccomandata da parte del consumatore ingiunto, né agli immobili per i quali la società chiede il pagamento della TIA, essendo indicati semplicemente il Comune in cui tali immobili sarebbero situati, il numero della fattura, la data della stessa, l'importo originale, gli interessi e le sanzioni.

19. Il professionista non è stato in grado di indicare il numero di utenti morosi. Dalle informazioni rese risulta, infatti, che la società non si sia dotata di alcun sistema di monitoraggio dei pagamenti riscossi e delle morosità.

20. La società dispone dei seguenti canali di contatto: un unico recapito telefonico, attivo due giorni alla settimana e per complessive 6 ore (Lunedì e Venerdì, dalle 9.00 alle 12.00), un numero di fax, la consultazione del sito web di ATO ME per informazioni di carattere generale e dispone anche di uno sportello TIA - situato presso il Comune di Sant'Agata Militello - e attivo, secondo le informazioni riportate nelle ingiunzioni fiscali⁹, per tre giorni alla settimana, dalle ore 9.00 alle ore 12.30.

Dalle evidenze agli atti risulta che tali canali di contatto si sono rivelati di difficile fruizione per l'utenza. Il numero di telefono è risultato frequentemente congestionato e, quindi, di difficile accessibilità per i consumatori.

21. Dalla documentazione acquisita e dalle informazioni rese, risulta che la società non ha previsto alcuna procedura di gestione dei reclami, né altro strumento idoneo alla trattazione dei reclami e delle istanze di autotutela, pur nella consapevolezza della mancanza di un sistema di verifica e monitoraggio dei pagamenti.

⁸ Prot. n. 46597 del 7 luglio 2016; prot. n. 49848 del 21 luglio 2016; prot. n. 51307 del 29 luglio 2016; prot. n. 52235 del 3 agosto 2016.

⁹ Vedi segnalazione n. 46597 del 7 luglio 2016.

Risulta, inoltre, che in molti casi il professionista non ha fornito risposta alle istanze di chiarimento e/o di autotutela formulate dai consumatori anche via PEC, né ha sospeso la procedura ingiuntiva¹⁰. La procedura di riscossione non è stata interrotta a fronte di documentate istanze degli utenti relative alla non debenza delle somme – per es., perché riferite ad immobili privi dei requisiti di abitabilità e di allaccio per le forniture di acqua ed elettricità, per i quali la TIA non è dovuta¹¹ – oppure alla erroneità degli importi richiesti – per es., perché riferite ad immobili qualificati come seconde case¹².

Sul punto, il professionista non è stato in grado di fornire informazioni sull'esito delle istanze ricevute nel periodo compreso tra il 2014-2016, attraverso le quali i consumatori lamentavano la legittimità degli importi richiesti mediante ingiunzione fiscale.

22. Dagli atti risulta che un numero significativo di utenti (pari a oltre 1200) ha contestato presso i Giudici di Pace e le Commissioni Tributarie le ingiunzioni fiscali ricevute.

In tale sede, il professionista risulta aver frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori in sede giudiziale. Infatti, le ingiunzioni fiscali acquisite agli atti, sono accompagnate da un'informativa dal seguente tenore testuale: *“il debitore può proporre opposizione ai sensi del RD 14 aprile 1910 n. 629 e successive modifiche presso il giudice ordinario competente per territorio e valore con atto di citazione art. 32 Decreto Legislativo 150/2011”*.

Dalle evidenze agli atti emerge tuttavia che, a fronte di tale avvertimento, nel corso del giudizio instaurato dal consumatore innanzi al Giudice ordinario, ATO ME ha eccepito l'incompetenza del giudice adito a favore delle Commissioni Tributarie¹³. In altri casi, peraltro nel corso del giudizio

¹⁰ L'art. 1, comma 537, della legge 228/2012 (c.d. legge di stabilità 2013) dispone che “gli enti e le società incaricate per la riscossione dei tributi, di seguito denominati «cessionari per la riscossione», sono tenuti a sospendere immediatamente ogni ulteriore iniziativa finalizzata alla riscossione delle somme iscritte a ruolo o affidate, su presentazione di una dichiarazione da parte del debitore, limitatamente alle partite relative agli atti espressamente indicati dal debitore”. I successivi commi 538-544 disciplinano i casi in cui può essere presentata l'istanza “in autotutela” (tra cui prescrizione, pretesa insussistente per avvenuto pagamento o altre cause), i termini di presentazione e il comportamento del concessionario e dell'Ente creditore. In particolare, il comma 540 dispone che, in caso di mancata risposta motivata all'istanza, dopo duecentoventi giorni dalla presentazione dell'istanza l'ingiunzione di pagamento è annullata di diritto.

¹¹Cfr. segnalazione prot. n. 51307 del 29.07.2016. L'utente, presumendo che la TIA sia richiesta per un immobile di sua proprietà sito nel Comune di Sinagra, fa presente che si tratta di un immobile dichiarato dallo stesso Comune privo dei requisiti di abitabilità e di allaccio idrico ed elettrico, e come tale non assoggettabile a TIA.

¹² Cfr. segnalazioni prot. n. 49848 del 21.07.2016 e prot. 46599 del 7.7.2016.

¹³ Cfr. sentenza del Giudice di Pace di Patti allegata alla segn. Prot. 46600 del 7/7/2016. Cfr. anche prot. 46601 del 7/7/2016.

instaurato dal contribuente direttamente innanzi alla Commissione tributaria, ATO ME ha invece eccepito l'incompetenza anche di tale giudice¹⁴.

3) Le argomentazioni difensive del professionista

23. Il professionista, nella propria memoria difensiva, ha sostenuto che, in base alla propria procedura di riscossione, la seconda fattura per la riscossione della TIA 2008 sarebbe stata inviata agli utenti morosi nel mese di dicembre 2013, mentre quella per la TIA 2009 nel mese di dicembre 2014.

24. Il professionista ha tuttavia sottolineato l'impossibilità di determinare con esattezza gli atti recapitati agli utenti, avendo la società – dal 2005 al 2012 – affidato l'attività *di stampa e postalizzazione a diverse società private, oltre che a Poste Italiane*. Il professionista ha escluso, inoltre, che la società abbia emesso nel 2016 ingiunzioni fiscali per il mancato pagamento della TIA relativa all'anno 2010.

25. In relazione alle ingiunzioni aventi ad oggetto somme non corrette o già pagate dall'utente, il professionista ha ammesso che tali circostanze potrebbero essersi verificate a causa di un errore di lettura o di trasmissione da parte degli uffici postali o delle banche abilitate a fornire alla società le informazioni sulle somme da riscuotere e sui contribuenti morosi. In tali casi, la semplice esibizione del relativo pagamento ad opera dell'utente sarebbe stata tuttavia sufficiente ad annullare le nuove richieste – comprese le ingiunzioni fiscali emesse.

Sul punto, il professionista ha precisato che le comunicazioni di avvenuto pagamento da parte dell'utente, precedenti alla notifica dell'ingiunzione fiscale, sarebbero state 254, mentre le istanze di rettifica e di autotutela, motivate dalla presunta prescrizione dei crediti, sarebbero state 313. L'ATO avrebbe ricevuto, inoltre, 34 istanze varie. A detta del professionista, tutte le istanze ricevute rappresenterebbero un numero irrisorio rispetto alle 18.679 ingiunzioni inviate.

26. In ordine alla mancata evasione delle richieste di chiarimento e o istanze di rettifica e autotutela formulate dai consumatori, il professionista ha fatto presente che l'esiguità del personale utilizzato dall'ATO – composto da sole 3 unità – giustificerebbe qualche ritardo nell'evasione delle richieste inviate a mezzo fax o pec, considerata, inoltre, la precedenza data agli utenti allo

¹⁴ Cfr. sent. della Commissione Tributaria di Messina con cui si accoglie l'eccezione del difetto di giurisdizione sollevata dalla stessa ATO ME, allegata alla memoria del professionista.

sportello e alle pratiche giudiziarie. A detta del professionista e diversamente da quanto indicato nelle ingiunzioni fiscali, lo sportello resterebbe aperto dal lunedì al venerdì dalle ore 9.00 alle ore 13.00 e le richieste di chiarimento telefoniche e allo sportello non sarebbero registrate, salva apposita richiesta in tal senso formulata dall'utente.

27. In merito al comportamento processuale tenuto in caso di ricorso avverso le ingiunzioni fiscali, il professionista ha richiamato la presenza, in materia, di contrastanti orientamenti giurisprudenziali. In riferimento al giudice indicato come competente nell'ingiunzione – ossia il Giudice ordinario –, il professionista ha affermato di essersi uniformato al dettato normativo vigente al momento di emissione delle ingiunzioni fiscali e che solo successivamente la Cassazione a Sezioni Unite – con la sentenza n. 29 del 5 gennaio 2016 – avrebbe indicato come competente la Commissione Tributaria. Al riguardo, a sostegno della sua buona fede, il professionista ha fatto presente che, anche a seguito di tale pronunciamento, in data 23 settembre 2016, la Commissione Tributaria di Messina ha emesso una sentenza declinatoria della propria giurisdizione, indicando come competente il Giudice ordinario¹⁵.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

28. Oggetto del presente provvedimento è la condotta tenuta da ATO ME S.p.A. nell'esercizio dell'attività di riscossione crediti derivanti dalla Tariffa d'Igiene Ambientale (TIA).

29. ATO ME, infatti, ha prestato il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti a favore dei cittadini dei Comuni dell'ambito territoriale ME1, a fronte del quale i cittadini erano tenuti a pagare la TIA, commisurata, attraverso indici di produzione dei rifiuti prodotti, anche al consumo, da parte di ciascun cittadino, del servizio fornito da ATO ME. Nel richiedere il pagamento della TIA, ATO ME è tenuta a rispettare gli ordinari canoni di diligenza professionale richiesti nei rapporti post-vendita con i consumatori con riguardo, in particolare, all'attivazione di strumenti coercitivi – quale l'ingiunzione fiscale – che consentono di procedere all'esecuzione forzata sui beni dell'ingiunto, senza passare per il tramite dell'autorità giudiziaria e alla predisposizione di un sistema di rapida ed efficace gestione delle istanze

¹⁵ L'eccezione di giurisdizione era stata presentata dal professionista stesso.

dei consumatori riguardo al corretto calcolo della misura degli importi richiesti, al fine di tutelare il diritto dei consumatori a pagare solo il corrispettivo effettivamente dovuto ed ancora esigibile dal professionista.

30. Anzi, proprio la natura coercitiva dell'ingiunzione fiscale appare richiedere al professionista una particolare diligenza nella verifica della certezza, esigibilità e liquidità del proprio credito, prima di ricorrere a tale strumento per ottenere il pagamento della TIA dai consumatori ritenuti morosi.

31. Gli elementi acquisiti nel corso del procedimento mostrano che ATO ME ha fatto ricorso alla procedura dell'ingiunzione fiscale senza avere certezza dell'ammontare e dell'esigibilità dei crediti per i quali ricorreva allo strumento coercitivo, con ciò realizzando una condotta non rispondente ai canoni di diligenza richiesti.

32. Nello specifico, ATO ME (a) ha inviato ingiunzioni fiscali per il pagamento di crediti non correttamente calcolati e possibilmente prescritti e (b) non ha indicato, nelle ingiunzioni di pagamento, gli elementi necessari a verificare la fondatezza della pretesa del professionista, quali gli estremi delle raccomandate A/R asseritamente inviate ai consumatori per sollecitare il pagamento delle fatture cui si riferisce l'ingiunzione fiscale.

33. Dalla documentazione acquisita agli atti emerge che il professionista non è stato in grado di documentare la legittimità dei propri crediti in risposta alle istanze dei consumatori, pur pretendendone il pagamento attraverso uno strumento coercitivo – quale l'ingiunzione fiscale – che invece presuppone l'esistenza di un credito *liquido, certo ed esigibile*.

34. In merito alla prescrizione del credito, agli atti non risulta che il professionista abbia risposto né ha fornito prova, a coloro che lo abbiano espressamente richiesto, di aver sollecitato, nei termini di prescrizione del diritto, i suddetti pagamenti a mezzo raccomandata A/R. Sul punto, ad esempio, risulta che nel giudizio instaurato da un contribuente-segnalante, la società non abbia fornito tale prova in giudizio e che lo stesso si sia pertanto concluso con l'accoglimento del ricorso per intervenuta prescrizione del credito¹⁶.

35. Dagli elementi raccolti è in effetti emerso che il professionista non dispone di strumenti idonei per monitorare la regolarità dei versamenti – come testimoniato dal fatto che non è stato in grado di chiarire il numero degli utenti effettivamente morosi –, né di un sistema di tracciamento

¹⁶ Cfr. prot. n. 46599 del 7/7/2016.

dell'invio delle raccomandate A/R che avrebbero interrotto i termini di prescrizione.

Da ciò discende che alcune ingiunzioni possono aver avuto ad oggetto somme in realtà già versate dagli utenti per le quali, a causa dell'ampiezza dell'arco temporale intercorso fra il periodo d'imposta cui si riferisce la TIA (ad esempio anni 2008/2009 e 2010) e il momento in cui la società ha emesso le ingiunzioni fiscali (2016) – i consumatori sono stati esposti al rischio di non essere più in grado – senza colpa – di fornire la prova dell'avvenuto pagamento, con la conseguenza di essere stati costretti ad effettuare nuovamente il pagamento nel timore dell'esecuzione forzata sui propri beni.

36. Dalla documentazione agli atti risulta inoltre che, a seguito dell'invio di numerosissime ingiunzioni fiscali, il professionista non ha previsto alcuna procedura di gestione dei reclami e non ha risposto alle istanze dei consumatori in merito alle ingiunzioni fiscali ricevute, né ha previsto la sospensione della procedura ingiuntiva nel caso di istanze supportate da idonea documentazione.

37. Il professionista dichiara espressamente di aver ricevuto svariate istanze di rettifica o autotutela riguardanti proprio la presunta prescrizione dei crediti oggetto delle ingiunzioni ma non fornisce alcun chiarimento sul comportamento dallo stesso assunto in conseguenza di tali istanze, pur essendo consapevole, per sua stessa ammissione, della possibilità di errori nei propri *database*.

38. Al riguardo, ATO ME ha dichiarato che la società avrebbe dato prevalenza alle richieste di chiarimenti presentate allo sportello - richieste delle quali, tuttavia, non sussiste agli atti alcun riscontro - dato che le istanze telefoniche erano protocollate solo su richiesta del consumatore.

39. Sul punto, tuttavia, il professionista, pur facendo presente che le istanze di rettifica e autotutela ricevute – con ciò riferendosi esclusivamente a quelle dotate di un riscontro documentale – rappresenterebbero una percentuale irrisoria rispetto al numero delle ingiunzioni fiscali inviate, non è stato in grado di indicare quante istanze di rettifica abbia ricevuto telefonicamente, né quanti consumatori si siano rivolti allo sportello TIA.

40. Il dato numerico fornito dal professionista appare peraltro sottostimato sia in considerazione della parziale protocollazione delle istanze formulate oralmente (via telefono e allo sportello), sia in considerazione dell'elevato numero di utenti che si sono rivolti all'autorità giudiziaria (oltre 1200).

41. Alla luce delle esposte considerazioni, risulta che il sistema adottato per

la ricezione e la trattazione dei reclami/richieste di chiarimenti o istanze di rettifica pervenute al professionista non ha garantito una loro gestione organica e tempestiva.

42. Come già è stato precisato, il complessivo comportamento tenuto dal professionista ha reso necessario, per un numero significativo di utenti, pari a oltre 1200, di per sé già indicativo di un utilizzo non diligente dello strumento coattivo, contestare le ingiunzioni fiscali ricevute innanzi alla competente autorità giudiziaria.

43. Al riguardo rileva in primo luogo l'indicazione fornita ai consumatori in merito all'organo innanzi al quale presentare ricorso, il giudice ordinario. A fronte di tale indicazione, in sede giudiziale, il professionista ha più volte sollevato il difetto di giurisdizione del giudice adito in conformità alle proprie indicazioni, con ciò ritardando sistematicamente l'esame nel merito della fondatezza della propria pretesa ed ostacolando quindi – in via del tutto strumentale – l'esercizio dei diritti dei consumatori, i quali, oltre a scontare la fisiologica incertezza dei tempi di un processo, sono gravati dell'onere di instaurare due volte il medesimo giudizio.

44. A ciò si aggiunga che il professionista ha sollevato tale eccezione, sia nell'ipotesi in cui l'utente ha incardinato il giudizio innanzi al giudice indicato nell'ingiunzione come munito della giurisdizione (ossia innanzi al giudice ordinario), sia nel caso in cui il consumatore si è rivolto al giudice tributario. Tale contraddittorio comportamento, nella misura in cui si traduce nel *venire contra factum proprium* (ossia nel porsi in contraddizione con un comportamento assunto in precedenza), appare difforme dalle regole di correttezza e lealtà processuale e ha ulteriormente ostacolato l'esercizio dei diritti dei consumatori.

45. La condotta processuale tenuta da ATO ME sembra solo formalmente rispettosa della cornice attributiva del diritto integrando, in sostanza, un comportamento contrario ai canoni di correttezza e buona fede che il professionista esercita sistematicamente, allo scopo di ostacolare l'esercizio del diritto del consumatore di conoscere la reale consistenza della propria posizione debitoria e al fine di ritardare la valutazione del giudice circa la fondatezza delle pretese avanzate nei suoi riguardi dal professionista¹⁷.

¹⁷ Sul tema cfr. Cons. St., sez. IV , 26 agosto 2015, n. 3990; Cons. St., sez. V, 27 aprile 2015 n. 2064; Cons. St., sez. V, 7 febbraio 2012, n. 656; Cass, sez. III, 18 settembre 2009, n. 20106.

Considerazioni conclusive

49. Alla luce di tutto quanto esposto, e considerata la condotta complessiva tenuta dal professionista, appare evidente che ATO ME non abbia ispirato la propria attività a quei canoni di diligenza che sarebbero stati ragionevolmente pretendibili, in considerazione della particolare pervasività dello strumento ingiuntivo impiegato per la riscossione dei crediti derivanti dalla TIA. Nel caso di specie, infatti, la fisiologica debolezza del consumatore nei confronti del professionista risulta accentuata maggiormente dal potere ad esso riconosciuto di poter procedere direttamente all'esecuzione forzata sul patrimonio del consumatore. Proprio questa circostanza – ossia la possibilità riconosciuta dalla legge all'ente pubblico di realizzare coattivamente i propri crediti mediante uno strumento diretto e rapido quale l'ingiunzione fiscale di pagamento –, implica, come già rilevato, che il livello di competenza e attenzione ragionevolmente esigibile, in base ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore specifico in cui opera il professionista, debba attestarsi su un livello particolarmente elevato, trattandosi di un'attività di riscossione di entrate legate alla fornitura di un servizio pubblico che non trova fondamento in un atto di autonomia privata ma in un'espressa previsione di legge.

50. Per effetto delle esposte valutazioni, le condotte poste in essere dal professionista - in particolare, la predisposizione e l'invio da parte di ATO ME di ingiunzioni fiscali aventi ad oggetto crediti computati erroneamente ovvero potenzialmente prescritti o inesigibili, senza fornire agli utenti i riferimenti necessari per verificare le pretese creditorie vantate dal professionista e l'assenza di un valido ed efficace sistema di gestione delle istanze dei consumatori in merito alle richieste di pagamento ricevute, nonché la mancata risposta alle istanze di riesame in autotutela - costituiscono una pratica commerciale contraria agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto condotte idonee a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore attraverso, l'indebito condizionamento indotto dall'esecutività dello strumento impiegato per la riscossione e dalle difficoltà opposte alla contestazione delle pretese creditorie del professionista.

V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

51. Ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone

l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

52. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

53. Con riferimento alla dimensione dei professionisti va osservato che l'ATO ME si trova in una posizione di monopolio nell'esercizio dell'attività di riscossione e presenta un bilancio in attivo ed un fatturato pari a circa 1,3 milioni di euro.

54. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto: i) della natura dell'infrazione, caratterizzata da un significativo grado di offensività; ii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori; iii) della debolezza contrattuale dei consumatori che subiscono la minaccia dell'esecuzione forzata dei propri beni in caso di mancato pagamento degli importi oggetto dell'ingiunzione fiscale; iv) della diffusione della pratica, con riguardo a tutti gli utenti residenti nei 33 Comuni serviti dall'ATO ME.

55. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere a partire dalla fine del 2014, è stata realizzata in misura crescente nel mese di gennaio 2016 e risulta, dalle informazioni fornite, ancora in corso.

56. Sulla base di tali elementi e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera l'ATO, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società ATO ME 1 in liquidazione S.p.A. nella misura di 50.000 €(cinquantamila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni esposte, che la pratica commerciale risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore – derivante dal timore dell'esecuzione forzata sui propri beni – circa il pagamento di somme non dovute o dovute in misura diversa;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere dalla società ATO ME 1 S.p.A. in liquidazione, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare alla società ATO ME 1 S.p.A. in liquidazione, una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 €(cinquantamila euro);

c) che il professionista comunichi all’Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet *www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell’adempimento, ai sensi dell’art. 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 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'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 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

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo