

Publicato il 30/06/2021

N. 07720/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 12542/2019 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 12542 del 2019, proposto da:

Publiacqua S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Angelo Piazza e Annunziata Abbinente, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, piazza San Bernardo, 101;

*contro*

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Francesco Marcello Rubino, non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

- del provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 27812 deliberato nell'Adunanza del 12 giugno 2019, emesso a conclusione del

procedimento n. PS/10987, con il quale l'Autorità ha deliberato:

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

b) di irrogare alla società Publiacqua S.p.A. la sanzione amministrativa pecuniaria nella misura di 2.000.000,00 (duemilioni di euro);

c) che il professionista comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto a)”.  
- della nota, a firma del Segretario Generale (prot. 31550 del 18 aprile 2019), con la quale è stato comunicato a Publiacqua che l'Autorità, nella sua adunanza del 17 aprile 2019, ha deliberato il rigetto dell'istanza, formulata dalla Società, di audizione finale dinanzi al Collegio;

- della “Comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria” trasmessa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato alla ricorrente tramite p.e.c. il 14 marzo 2019;

- della nota (prot. n. 0080820 del 6 dicembre 2018) avente ad oggetto “Comunicazione di avvio del procedimento ai sensi dell'art. 27, comma 3, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo p Codice), nonché ai sensi dell'art. 6 del “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 e contestuale richiesta di informazioni ai sensi dell'art. 123, comma 1, del Regolamento”, notificata a Publiacqua il 10 dicembre 2018;

e, in via subordinata:

- della delibera dell'AGCM del 1 aprile 2015 recante “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione di diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie” (di seguito semplicemente “Regolamento sulle procedure istruttorie”);
- di ogni atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'AGCM;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice la dott.ssa Laura Marzano;

Uditi, nell'udienza del giorno 9 giugno 2021, i difensori delle parti in collegamento da remoto, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. In data 6 dicembre 2018 l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato avviava, nei confronti di Publiacqua (PA) - società affidataria, dal 1 gennaio 2002, della gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Medio Valdarno, territorio che interessa 4 province della Toscana (Firenze Prato, Pistoia e Arezzo) - il procedimento istruttorio PS/10987 - ai sensi dell'articolo 27, comma 3, del Codice del Consumo, nonché ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento - per verificare l'esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del medesimo Codice, anche sulla base di evidenze documentali acquisite nel corso di accertamenti ispettivi svolti presso la sede della ricorrente.

La pratica consisteva nella minaccia di interruzione della fornitura all'intero **condominio** in presenza di pagamenti parziali della fattura da parte di uno o più condomini.

L'Autorità rilevava che Publiacqua minacciava l'interruzione della fornitura nei confronti di tutti i condomini senza esperire preventivamente le iniziative volte all'escussione del credito nei confronti dei soli condomini morosi, così come previsto dalla legge 220/2012 e senza operare, laddove tecnicamente possibile, la limitazione, sospensione o disattivazione selettiva della fornitura del singolo condomino moroso. Successivamente, in caso di mancato pagamento, Publiacqua portava avanti la procedura di morosità con la riduzione del flusso, fino alla vera e propria sospensione della fornitura, c.d. slaccio.

Nel corso del procedimento la parte ha potuto esercitare il proprio diritto di difesa tramite la produzione di due memorie scritte, nonché nel corso di un'audizione tecnica con l'ufficio dell'Autorità che ha condotto l'istruttoria.

In data 5 aprile 2019 è stato richiesto all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) il rilascio del parere, ai sensi dell'articolo 27, comma 1 *bis*, del Codice del Consumo. Il parere è pervenuto in data 24 maggio 2019.

In data 11 aprile 2019 il professionista ha avanzato istanza di audizione davanti al Collegio, motivatamente rigettata con delibera dell'Autorità del 17 aprile 2019 e comunicata al professionista il successivo 18 aprile.

A conclusione dell'istruttoria, con provvedimento n. 27812 del 12 giugno 2019, l'Autorità accertava che “la condotta posta in essere da PA, consistente nella minaccia di distacco della fornitura idrica all'intero **condominio**, nella successiva riduzione del flusso e quindi nella sospensione della fornitura, c.d. slaccio, nei casi di morosità di uno o più dei condomini, si configuri come una pratica commerciale aggressiva, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo” (cfr. par. 95 provv.).

L'Autorità quindi, ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo irrogava una sanzione pari a € 2.000.000,00.

2. La ricorrente ha impugnato il suddetto provvedimento articolando i seguenti motivi.

I) Violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo; eccesso di potere per difetto di istruttoria e grave insufficienza della motivazione; contraddittorietà e travisamento dei fatti; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 63 delle disposizioni di attuazione del codice civile e degli artt. 1460 e 1565 del codice civile; violazione del regolamento servizio servizio ripartizione e pagamento consumi utenze raggruppate adottato dall'Autorità Idrica della Toscana; violazione degli artt. 3 e 10 L. 241/1990.

La ricorrente sostiene di non avere e di non poter avere alcun rapporto con i singoli condomini il suo unico cliente è l'utente **condominio**, titolare di un unico rapporto contrattuale, servito da un unico punto di consegna su cui è allocato un unico misuratore - fornito ed installato dal Gestore e da questi certificato - e, pertanto, destinatario di una unica fattura (emessa sulla base dei consumi rilevati dal misuratore generale Publiacqua). Ciò posto essa afferma di aver seguito pedissequamente le procedure previste dall'art. 45 del Regolamento del Servizio Idrico Integrato (Regolamento SII) adottato dal Gestore a partire dal 1 gennaio 2017 in recepimento delle direttive contenute nelle delibere dell'Autorità per l'Energia Elettrica Gas e del Sistema Idrico Integrato e dell'Autorità Idrica Toscana (AIT).

Inoltre la ricorrente contesta le affermazioni dell'AGCM secondo cui vi sarebbe stata violazione della legge 11 dicembre 2012, n. 220, con cui il legislatore ha introdotto, in favore dei condòmini in regola con il pagamento delle quote condominiali, il beneficio della preventiva escussione dei condòmini morosi, nel caso di azioni di recupero del credito intraprese dai creditori del **condominio** ma osserva che tale norma si riferisce alle azioni legali dei creditori del **condominio** che non preclude, tuttavia, l'esercizio dell'eccezione contrattuale di inadempimento (artt. 1460 e 1563 c.c.), ammessa e riconosciuta dalla regolamentazione adottata dalle Autorità di settore.

II) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 14 d.P.R. 217/1998, degli artt. 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli artt. 3, 24, 97 e 111 della costituzione; violazione del diritto di difesa e di uguaglianza, del principio del contraddittorio e del giusto procedimento.

In subordine: illegittimità della delibera AGCM del 1 aprile 2015 recante "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione di diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie" per violazione dell'art. 14 d.P.R. 217/1998; violazione degli artt. 41, 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli artt. 3, 24, 97 e 111 cost.; violazione del diritto di difesa e di uguaglianza, del principio del contraddittorio e del giusto procedimento.

La ricorrente censura in via principale il diniego di audizione del 17 aprile 2019 poiché lederebbe il diritto al contraddittorio e di difesa indefettibilmente riconosciuti e, in subordine, ove si ritenesse legittimo il rigetto dell'istanza di audizione perché conforme alla delibera AGCM 1 aprile 2015, n. 25411, "Regolamento sulle procedure istruttorie", censura il suddetto Regolamento - ove inteso come ostativo al riconoscimento di un diritto all'audizione delle parti innanzi al Consiglio, a seguito della chiusura della istruttoria e prima dell'adozione del provvedimento finale - per violazione delle norme e dei principi sulla partecipazione al procedimento.

III) Violazione dell'art. 11 L. 689/1981 e dell'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo; eccesso di potere per insufficiente istruttoria e carenza e illogicità della motivazione con riferimento alla quantificazione della sanzione amministrativa pecuniaria irrogata.

Nella quantificazione della sanzione l'Autorità non avrebbe tenuto conto della marginalità delle operazioni di cassetinaggio e avrebbe irrogato una sanzione sproporzionata rispetto alla durata della condotta limitata ad un anno.

L'AGCM si è costituita in giudizio per resistere al gravame, del quale ha chiesto la reiezione per infondatezza confutando partitamente le argomentazioni della ricorrente.

All'udienza del 9 giugno 2021, sentiti i difensori presenti in collegamento da remoto, la causa è stata trattenuta in decisione.

3. Come rilevabile dal provvedimento impugnato il procedimento per cui è causa concerne il comportamento posto in essere da PA, consistente nella minaccia di distacco della fornitura idrica all'intero **condominio** nei casi di morosità di uno o più condòmini.

In particolare, con riferimento alle utenze condominiali fornite dal professionista, l'Autorità ha rilevato che, in presenza di pagamenti parziali della fattura - in ragione dell'omesso pagamento di importi riferibili ad uno o più condòmini - e nonostante le utenze idriche condominiali siano dotate di contatori individuali, PA procedeva immediatamente ad avviare le procedure previste in caso di morosità, minacciando l'interruzione della fornitura all'intero **condominio** e, quindi, rivolgendosi indistintamente a tutti gli altri utenti regolarmente solventi.

In tali casi, PA depositava nella cassetta delle lettere di tutti i singoli condòmini delle comunicazioni recanti la suddetta minaccia di interruzione della fornitura di un bene essenziale quale l'acqua a tutto il **condominio** (cd. cassetinaggio), senza esperire preventivamente le iniziative volte all'escussione del credito nei confronti di quelli morosi, così come previsto dalla legge 220/2012 e senza operare, laddove tecnicamente possibile, la limitazione, sospensione o disattivazione selettiva della fornitura del singolo condomino moroso.

Infine successivamente, in caso di mancato pagamento, PA proseguiva nella procedura di morosità con la riduzione del flusso, fino alla vera e propria sospensione della fornitura, c.d. slaccio.

L'Autorità ha analizzato numerose segnalazioni, molte delle quali sono riportate nel provvedimento e di cui si possono ricordare, a titolo esemplificativo, le seguenti.

Un consumatore lamentava di vedersi recapitare minacciose lettere - che non lo riguardavano direttamente - ma di cui poi si doveva fare carico, evidenziando che, per un condomino che non aveva pagato i propri consumi di acqua, PA aveva minacciato l'interruzione della fornitura idrica pur in presenza di contatori singoli controllati da un letturista.

Una consumatrice, che abitava all'ultimo piano di un **condominio**, lamentava che a causa della morosità di un condomino del piano terra, PA aveva ridotto la fornitura idrica al palazzo; quindi, all'ultimo piano lei non riceveva acqua da 6 giorni, pur essendo in regola con i pagamenti e pur essendo residente.

Un gruppo di condòmini lamentava la sospensione dell'erogazione dell'acqua a tutto il **condominio** per una morosità sconosciuta (salvo a chi fosse moroso) a tutti coloro che avevano sempre pagato regolarmente l'acqua consumata.

In un ulteriore reclamo era scritto: "Buongiorno, per prevenire l'interruzione dell'acqua a tutto il **condominio**, - dopo i 150 euro pagati il 17.6. 2016, - altri 200 euro pagati il 6.9.2016, - altri 200 euro pagati il 24.1.2017, - altri 150 euro pagati il 6.5.2017, - altri 180 euro pagati il 26.1.2018, - altri 200 euro pagati il 24.4.2018, si è pagata un'altra quota del debito dell'acqua per l'appartamento occupato abusivamente al 1° piano, (...), per un totale, fino ad oggi, di euro 2.089,50".

In un altro reclamo si legge: "Buongiorno, con la presente trasmetto copia della lettera genericamente ricevuta come condomino e inviata dalla vs Società. Poiché il sottoscritto condomino (...) paga regolarmente e puntualmente tutte le utenze, quindi incluso le vs, gradirei per il futuro, e in tal senso vi diffido, non ricevere più lettere analoghe che, oltre al resto, ledono la mia immagine personale in quanto mi accomunano a dei condòmini morosi dei quali non so e non voglio



sapere il nome (...). La vs Società ha altri diretti interlocutori cui inviare e con cui trattenere relazioni, che sono sia la Società lettrista dei contatori individuali sia l'Amministratore del **Condominio** (...). Pertanto, poiché voi stessi richiedete nella vs lettera di "NON contattare questa azienda..." vi invito a non scrivermi più, a poco rilevando che le lettere siano inviate genericamente a tutti i condòmini, anzi, in tal modo, trincerandosi dietro il mucchio si colpiscono tutti mentre voi avete, come noto, più di un modo per conoscere agire direttamente sui morosi, anche se per il tramite dei vs interlocutori".

4. Con il primo motivo la ricorrente lamenta l'erroneità del provvedimento laddove attribuisce a PA l'aggressività della condotta consistente nel ridurre e poi togliere l'acqua all'intero **condominio**, sebbene a fronte della morosità di singoli condòmini. Afferma di limitarsi ad esercitare una facoltà contrattuale, conforme al Regolamento IIS, precisando che il suo unico cliente è il **condominio**, titolare dell'unico rapporto contrattuale, servito da un unico punto di consegna su cui è allocato un unico misuratore. Contesta anche l'affermazione secondo cui essa accetterebbe pagamenti parziali.

4.1. La tesi della ricorrente, pur poggiante su elementi di fatto concreti, è suggestivamente prospettata ma non coglie nel segno.

L'AGCM espone che, in effetti, nella maggior parte dei condomini dell'area del Medio Valdarno, in particolare a Firenze, benché le singole unità immobiliari siano dotate di contatori divisionali privati, gli utenti non hanno un contratto diretto con PA. In tali casi, l'utente è il **condominio** che sottoscrive un contratto, intestato al **condominio** stesso, per il tramite dell'amministratore. PA, pertanto, sulla base dei consumi complessivi rilevati sul contatore generale accessibile dall'esterno, emette fattura all'utente **condominio** per l'importo corrispondente, appunto, ai consumi complessivi.

In questa porzione di territorio è consuetudine che gli Amministratori si avvalgano di società (cd. lettriste o recapitiste) cui delegano, totalmente o

parzialmente, alcune attività come la lettura dei contatori privati divisionali, la ripartizione della bolletta afferente al contatore generale, l'incasso, le attività di sollecito dei morosi e il pagamento della fattura generale di Publiacqua. Normalmente, le stesse fatture di PA sono inviate a tali società in quanto delegate, di fatto o diritto, dai condomini.

Dalle evidenze istruttorie acquisite, l'AGCM ha rilevato che PA, per prassi consolidata, accetta normalmente i pagamenti parziali delle fatture da parte dei lettoristi, relativi proprio alle quote di spettanza dei singoli condòmini, e ciò a prescindere se, in relazione ad una fattura parzialmente saldata, siano stati o meno autorizzati piani di rientro.

Ciò posto ha anche rilevato che, in caso di morosità parziale, PA non effettua alcuna attività presso l'amministratore di **condominio** o presso la società lettorista, al fine di conoscere i nominativi degli utenti insolventi, bensì, trascorsi almeno 20 giorni solari dalla data di scadenza indicata in fattura, invia al legale rappresentante del **condominio**, con raccomandata, una diffida ad adempiere - che vale anche come atto di messa in mora - con minaccia di distacco della fornitura all'intero **condominio**.

Dopo la scadenza dei termini indicati nella messa in mora, in assenza di pagamento e ancora senza tentare di conoscere l'utente moroso e di rivolgersi direttamente allo stesso, comunica a tutti i condòmini, tramite il deposito di un volantino nella cassetta postale di ciascuno, sia l'importo della morosità a carico del **condominio** (la parte non pagata della fattura scaduta), sia la data a partire dalla quale potrà effettuare il distacco della fornitura a tutto lo stabile.

In particolare, nel volantino di cui l'Autorità ha preso visione, PA comunica a tutti i condòmini lo stato di insolvenza (parziale) della fattura, invitandoli a "NON" contattare il gestore in quanto "non in possesso dei dati individuali", quindi a rivolgersi direttamente all'amministratore e, in caratteri in grassetto e maiuscolo, li informa che "perdurando la situazione di morosità, a norma del

vigente Regolamento del Servizio Idrico Integrato, Publiacqua S.p.A. si vedrà costretta ad **INTERROMPERE LA FORNITURA IDRICA** a partire dal (...). Pertanto, vogliate indirizzare copia dell'avvenuto pagamento dell'intera morosità al seguente numero di fax (...) oppure inviare *e-mail* (...) entro la data sopra indicata al fine di scongiurare l'interruzione della fornitura".

Scaduti i termini indicati nell'avviso di messa in mora e nel cassetinaggio, viene attivata la fase cd. della Proposta Disconnessione (ovvero viene predisposta la condizione di emissione dell'ordine di chiusura — fase PB05) o di riduzione del flusso di acqua all'intero **condominio**, che viene poi attuata nei tempi tecnici previsti. In questa fase PA avverte dell'imminente sospensione della fornitura attraverso un'attività di *phone collection*.

A seguire, perdurando l'inadempimento, trascorsi almeno 60 giorni solari dalla riduzione del flusso, il gestore può emettere l'ordine di rimozione del contatore e procedere alla risoluzione del contratto nei confronti del **condominio**.

Il punto su cui si è focalizzata l'attenzione dell'Autorità, nell'ambito di tale processo pregiudiziale di recupero dei crediti eseguito da PA, è il numero dei cassetinaggi effettuati dalla società (normalmente a cadenza settimanale) presso i condomini dalla stessa serviti in un arco temporale definito.

Infatti, in un documento acquisito in ispezione, denominato 20180702 Condomini con PB0525, è rappresentata la situazione dei condomini soggetti alla procedura pregiudiziale di recupero del credito nel periodo giugno 2017-giugno 2018. Da tale documento risulta che:

- i) il numero di utenze condominiali che hanno subito almeno un cassetinaggio è pari a n. 3.521, corrispondente al 8,15% del totale dei condomini, pari ad oltre 40.000, ed al 16,43% dei solleciti effettuati;
- ii) il numero di utenze condominiali che hanno ricevuto la *phone* prechiusura è pari a n. 630;

iii) il numero di utenze condominiali per le quali si è attivata la riduzione del flusso è pari a n. 338, di cui 120 l'hanno effettivamente subita, mentre per n. 25 utenze era in corso l'ordine di riduzione;

iv) il numero di utenze condominiali che, successivamente alla riduzione del flusso, hanno subito la cessazione contrattuale e la rimozione del contatore è pari a n. 8.

L'Autorità ha rilevato che le azioni di cassetting prima, di *phone collection* poi e, infine, di riduzione del flusso, inducono quasi sempre gli utenti - nel 77% dei casi per il cassetting, in percentuali analoghe in caso di *phone collection*, e nella quasi totalità dei casi (112 su 120) per la riduzione del flusso - al pagamento della parte residua della fattura non pagata a PA. Nel restante numero di casi in cui il credito non viene recuperato, PA prima riduce il flusso e dopo interrompe la fornitura all'intero **condominio**.

In particolare risulta che le azioni di riduzione del flusso della fornitura condominiale vengono effettuate anche nel caso di crediti non particolarmente elevati.

Dall'istruttoria è emerso che PA era consapevole della utilità del cassetting quale forma di pressione e coercizione sui singoli condòmini in regola con i pagamenti i quali, pur di non vedersi ridurre o togliere l'erogazione dell'acqua, finivano con l'accollarsi il pagamento delle quote dei condòmini morosi.

Nel confronto tenutosi in relazione alla nuova bozza di Regolamento per le utenze idriche condominiali (RUIC) in procinto di emanazione da parte dell'Autorità Idrica Toscana (AIT), il Responsabile Affari Legali di PA in una *mail* del 29 agosto 2018 osservava che "Questa nuova formulazione ci impedirà di chiudere e cassetting il **condominio**..." e, "Non riesco infatti a comprendere ... per quale motivo dovremmo interrompere un processo al momento legalmente ineccepibile ... per avviarne uno che porterà sicuramente un estremo allungamento dei tempi di recupero, un incremento dei crediti relativi ai

condomini in quanto non più soggetti alla possibilità di poter subire un disagio e, nei confronti del condòmino, un assurdo ed inutile incremento dei costi ...".

Nel contributo dell'Ufficio *Customer Care* (30 novembre 2018) si legge: "La modifica all'articolo 9 proposta da (...) Ci costringe di fatto ad utilizzare lo strumento del contenzioso verso i singoli condòmini. Ora è vero che è anche possibile che ARERA poi emani delibere in tal senso, però finché possiamo utilizzare almeno l'arma del cassetinaggio mi sembra che ci possa convenire".

E ancora (3 dicembre 2018): "in relazione ai commi 4 e 5 dell'articolo 9, ... Di fatto, a fronte dell'ottenimento di dati, che peraltro l'Amministratore è già tenuto a fornirci in forza della normativa vigente (articolo 63 etc.) rinunciamo a cassetinaggio e sospensione eventuale della fornitura, (..), è proprio successivamente al cassetinaggio che si fa vivo l'amministratore, sollecitato dai condòmini. (..) tale modifica comporta una standardizzazione estrema delle attività "stragiudiziali", in quanto a fronte di pagamento parziale percentualmente non definito non sarebbe di fatto possibile nessuna efficace negoziazione con l'Amministratore di un piano di rientro o di una rateizzazione, poiché l'unica richiesta cui l'Amministratore è tenuto a corrispondere è l'elenco dei nominativi degli utenti finali morosi, con la specifica degli importi dovuti. A quel punto rimane solo la strada dei Decreti Ingiuntivi".

4.2. Dalle evidenze acquisite, di alcune delle quali si è dato fin qui conto, l'Autorità ha desunto la sussistenza di una violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo per aggressività delle modalità adottate dal professionista nel recuperare i crediti delle utenze condominiali in quanto idonee a condizionare indebitamente i condòmini solventi al pagamento di somme in realtà dovute dai condòmini morosi.

Indebito condizionamento che si manifesta sia nella comunicazione effettuata dal professionista, c.d. cassetinaggio, relativa alla interruzione della fornitura idrica a tutti i condòmini, in caso di insolvenza parziale di una fattura di

un'utenza condominiale, sia nelle successive fasi di recupero del credito, quali la riduzione del flusso, fino alla sospensione della fornitura idrica al **condominio**.

Con riferimento alle modalità informative, l'Autorità ha rimarcato come la comunicazione effettuata da PA rappresenti una minaccia fortemente impattante e specificamente rivolta ai condòmini solventi, i quali trovano nella propria cassetta delle lettere il preavviso dell'imminente interruzione della fornitura - con particolare evidenza grafica e senza alcun richiamo alla semplice riduzione del flusso che, come più volte affermato dal professionista, è la fase successiva adottata per i condòmini - se non si provvederà a sanare l'importo residuo della fattura insoluta entro un termine relativamente breve.

Tale tipologia di comunicazione condiziona fortemente i consumatori (condòmini in regola con i pagamenti) i quali sono indotti ad accollarsi il pagamento della fattura parzialmente insoluta, al fine di scongiurare la riduzione del flusso e/o la sospensione del servizio di fornitura idrica.

In termini percentuali è risultato che il debito saldato a seguito del cassetinaggio, nel periodo sopra considerato, è pari al 77% (2.711 su 3.521 utenze condominiali).

È risultato altresì che la procedura adottata da PA per il recupero del credito, nell'ipotesi di mancato adempimento del debito residuo di tutte le fatture parzialmente onorate, si conclude inevitabilmente con la riduzione, prima, e la sospensione, poi, della fornitura idrica di tutte le unità condominiali, quindi non soltanto dei morosi, a dimostrazione dell'effettività utilità per il professionista della minaccia contenuta nel "cassetinaggio" e quindi dell'indebito condizionamento derivante da questa condotta.

L'Autorità ha anche verificato la mancanza di qualsivoglia azione del professionista volta a conoscere i nominativi dei morosi ed a verificare la possibilità di disalimentazione selettiva come, peraltro, indicato dall'ARERA nel suo documento di consultazione n. 80/2018/MDR dell'8 febbraio 2018 e

sostanzialmente confermato nel più recente documento n. 158/2019/R/1DR, laddove l'Autorità ha ribadito come sia opportuno promuovere misure per rendere applicabile tale procedura anche per garantire l'effettiva tutela delle utenze domestiche residenti e degli utenti in condizione di disagio economico e sociale.

4.3. Osserva il Collegio che le conclusioni cui è pervenuta l'AGCM risultano fondate e corroborate dalle evidenze istruttorie e si pongono in rapporto di piena coerenza e consequenzialità con le stesse.

Non coglie nel segno il tentativo della ricorrente di difendere la legittimità del proprio operato deducendone la conformità alla normativa di settore: si tratta, invero, di una tematica che, in disparte ogni valutazione sulla relativa fondatezza, è estranea al *thema decidendum* essendo, più a monte, esterna al perimetro di indagine dell'AGCM.

L'oggetto dell'indagine dell'Autorità è, contrariamente a quanto argomentato dalla ricorrente, l'idoneità di una specifica pratica commerciale – valutata in concreto e avendo riguardo al contesto in cui viene posta in essere - ad indurre in errore i consumatori o a condizionarne indebitamente e consapevolmente il comportamento economico.

Ne discende che condotte pur legittime alla stregua della normativa di settore possono comunque rilevare come illeciti ai sensi del Codice del Consumo allorché, in ragione delle modalità con cui sono poste in essere e delle finalità con le stesse perseguite, risultano in grado di condizionare indebitamente il comportamento dei consumatori.

Deve anche ricordarsi che la giurisprudenza da tempo ha precisato, con argomentazioni ampiamente condivisibili, che, ai sensi degli artt. 24 e 26 del Codice del Consumo, ai fini della configurabilità dell'illecito del professionista, non occorre individuare un concreto pregiudizio delle ragioni dei consumatori, in quanto è la stessa potenzialità lesiva, al fine di evitare anche solo in astratto

condizionamenti e/o orientamenti decettivi, che consente di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di "mero pericolo", in quanto intrinsecamente idonea a configurare le conseguenze che il Codice del Consumo ha invece inteso scongiurare (cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 29 marzo 2017, n. 4005).

L'art. 24 del Codice del Consumo, nel descrivere la pratica commerciale aggressiva, pur indicando alcune possibili modalità, collega la ricorrenza dell'illecito ad una valutazione finalistica, ravvisabile ogni volta che, “nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso”, la condotta del professionista, creando un indebito condizionamento, “*limita o è idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induce o è idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*” (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 1523).

In relazione, poi, alla definizione di “pratica aggressiva”, è stato condivisibilmente affermato che l’indebito condizionamento che la contraddistingue comprende tutti i casi in cui, pur senza vere e proprie molestie o coercizioni, sia comunque rinvenibile uno sfruttamento, da parte del professionista, di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare una pressione tale da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 24 settembre 2020, n. 9764).

Invero le pratiche commerciali aggressive non sono necessariamente connotate dal ricorso alla violenza fisica o verbale, ma sono certamente accomunate dal fatto che il consumatore viene a trovarsi in situazione di *stress* che lo condiziona nel decidere e tale *stress* può essere determinato sia da condotte del professionista ripetute e irriguardose della volontà del cliente, sia dalla esistenza di vincoli contrattuali percepiti come opprimenti (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 20 febbraio 2020, n. 2245).



Alla luce delle ricordate coordinate ermeneutiche il Collegio ritiene che la condotta di Publiacqua descritta nel provvedimento sia senz'altro riconducibile alla nozione di pratica aggressiva, in quanto idonea a condizionare in modo indebito la libertà di scelta dei consumatori, i quali si vedono costretti a pagare il residuo importo fatturato, non pagato dai condòmini morosi, al solo fine di evitare la riduzione e infine il distacco della fornitura.

D'altra parte non può non rilevarsi la contraddittorietà delle affermazioni di parte ricorrente laddove tenta di giustificare il mancato ricorso a procedure individuali di recupero del credito nei confronti dei singoli condòmini, adducendo di non avere alcun rapporto con gli stessi, salvo poi esercitare una pressione specifica proprio sui singoli condomini attraverso il cassetinaggio e il *phone collection* allo specifico fine di conseguire il rapido vantaggio dell'indebito pagamento da parte dei condomini in regola, i quali sono a tanto indotti dalla minaccia della riduzione e del distacco della fornitura.

5. Con il secondo motivo la ricorrente denuncia un presunto vizio procedurale, relativo alla mancata audizione finale che avrebbe compromesso il suo diritto di difesa deducendo, in subordine, l'illegittimità del Regolamento di procedura dell'AGCM nella parte in cui non prevede la suddetta audizione finale.

Il motivo è nel complesso infondato.

In punto di fatto si deve rilevare come la ricorrente abbia avuto ampia e ripetuta possibilità di spiegare le sue difese nel corso del procedimento.

Ciò posto, in punto di diritto, il Collegio rileva che, come rappresentato dalla difesa erariale, la questione della legittimità del Regolamento AGCM è stata già affrontata e risolta positivamente dalla giurisprudenza.

Nel rinviare, per esigenze di sintesi redazionale, alle motivazioni della sentenza Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2018, n. 1670, par. 6.2, il Collegio si limita a ricordare che, nella richiamata pronuncia il Consiglio di Stato ha affermato che *“il regolamento di procedura del 2007 e, segnatamente, gli articoli 12 e 16 del regolamento*

*medesimo, non si pongano al di sotto dello “standard di contraddittorio” stabilito dal Legislatore all’art. 27, comma 11, del Codice del Consumo, dato che consentono in modo ampio all’incolpato di interloquire con l’Autorità attraverso la produzione di documentazione, per cui non sembra tra l’altro che l’audizione personale sia di per sé un presidio incompressibile di partecipazione procedimentale (conf., su quest’ultimo punto, Cons. Stato, sez. VI, n. 2256 del 2011)”.*

6. Con il terzo ed ultimo motivo la ricorrente si duole dell’importo della sanzione che sarebbe illegittimo e sproporzionato. Sostiene che l’Autorità si sia limitata a fare riferimento alle dimensioni dell’impresa e all’ampiezza del territorio interessato dalla sua gestione ed al conseguente numero di utenze servite, senza svolgere nessuna indagine concreta sulla portata della asserita pratica indicata come ampia in ragione della richiamata estensione territoriale e numero di utenti serviti.

Anche la durata, ritenuta accertata, della violazione pari ad un anno farebbe apparire sproporzionata la sanzione. Inoltre, l’Autorità non avrebbe considerato, anche solo come mere attenuanti ed ai fini della valutazione del grado di gravità e per la determinazione della sanzione, la peculiarità delle utenze condominiali.

6.1. Osserva il Collegio che, nella quantificazione della sanzione, l’Autorità si è attenuta ai parametri di riferimento individuati dall’art. 11 L. 689/81, in virtù del richiamo previsto all’articolo 27, comma 13, D.Lgs. 206/05, tenendo conto della gravità della violazione, dell’opera svolta dall’impresa per eliminare o attenuare l’infrazione, della personalità dell’agente e delle condizioni economiche dell’impresa stessa.

In tale quadro di riferimento, di particolare rilievo è la valutazione della dimensione economica e dell’importanza del professionista che risponde a due diverse finalità in quanto, da un lato, è volta a garantire l’effettiva efficacia deterrente della sanzione pecuniaria, dall’altro, concorre a delineare la gravità della condotta.

Quanto a tale ultimo profilo l'Autorità ha osservato che PA è la società affidataria della gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 Medio Valdarno, territorio che interessa 4 province della Toscana (Firenze Prato, Pistoia e Arezzo), servendo 46 comuni in cui risiedono oltre 1.300.000 abitanti. Inoltre, secondo l'ultimo bilancio disponibile (31 dicembre 2017), la società ha realizzato un fatturato pari ad € 235.511.718 per ricavi delle vendite e delle prestazioni ed un utile di esercizio pari ad € 24.740.073.

Dunque la quantificazione è stata correttamente commisurata al dato del fatturato, che costituisce il parametro adeguato per garantire l'efficacia deterrente della sanzione (cfr., T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 14 novembre 2018, n. 10967).

La doglianza relativa alla asserita sproporzione della sanzione rispetto alla durata è generica al pari dell'argomentazione secondo cui l'AGCM non avrebbe tenuto conto della particolarità delle utenze condominiali.

In ogni caso va ricordato che, come affermato dalla giurisprudenza, la sanzione non ha funzione puramente reintegratoria dello *status quo ante*, e non segue, pertanto, la logica di attuare una matematica corrispondenza con gli effetti pratici della condotta o il vantaggio economico conseguito dal professionista, essendo la stessa finalizzata a garantire un'effettiva efficacia deterrente, generale e speciale, alla luce di tutti i parametri sopra richiamati (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 4 gennaio 2019, n. 61).

6.2. Neanche risulta viziata la valutazione della gravità della condotta atteso che l'Autorità ha considerato a tal fine che sulla base dei dati forniti, il numero di utenze condominiali servite supera le 40.000, all'interno delle quali il numero medio di utenti è superiore a 10, avendo di conseguenza ritenuto ampia la portata della pratica in oggetto in quanto potenzialmente in grado di coinvolgere un numero elevatissimo di consumatori (condòmini solventi).

L'Autorità, a tal fine, ha considerato il consistente numero di operazioni di cassetinaggio (3.521 effettuate dal professionista nel periodo giugno 2017 —

giugno 2018, pari a più del 8% delle utenze condominiali servite osservando che il debito saldato a seguito del cassetting, nel lasso di tempo considerato, è risultato pari al 77% (2.711 su 3.521 utenze condominiali).

E' del tutto coerente con i suddetti dati l'aver valutato che l'effetto evidente prodotto dal cassetting e dalle successive fasi della procedura di morosità quali phone collection, la riduzione del flusso e l'interruzione della fornitura - e che contribuisce a connotare la pratica di particolare aggressività - è pertanto quello di costringere i consumatori in regola con i propri pagamenti alla corresponsione di ulteriori somme da essi non dovute al fine di evitare un pregiudizio ancora maggiore, consistente nell'interruzione della fornitura di un bene essenziale per la vita quale l'acqua, senza che il professionista esperisca alcuna iniziativa volta al recupero del proprio credito rivolta direttamente nei confronti dei condòmini morosi.

In definitiva anche i parametri sulla base dei quali è stata quantificata la sanzione appaiono ben governati.

Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso deve essere respinto.

7. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente alle spese del giudizio che liquida in € 3.000,00 (tremila) oltre oneri di legge, se dovuti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021, in collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 4 D.L. 28/2020,

convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 L. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 D.L. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**

**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**