

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 9 settembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottor Salvatore Rebecchini;

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, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 5 giugno 2014, successivamente sostituito dal “*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, Nuovo Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. Azienda Municipale Ambiente in forma abbreviata AMA S.p.A. (AMA), in qualità di professionista, è uno dei più grandi operatori nella gestione integrata dei servizi ambientali in Italia. Costituita in società per azioni nel 2000, ha un unico socio, il Comune di Roma, che ne detiene l’intero capitale sociale.

AMA è affidataria del servizio di igiene urbana nel Comune di Roma; l’affidamento, disciplinato da un apposito contratto di servizio, riguarda tutte

le attività che risultano necessarie alla gestione dell'intero ciclo dei rifiuti urbani e assimilati (raccolta, selezione, trattamento, avvio al recupero, smaltimento), nonché i servizi di pulizia delle strade della città, sanificazione e lavaggio delle aree di interesse storico e delle grandi arterie stradali, cancellazione delle scritte murarie sul territorio comunale.

Il fatturato di AMA per l'anno 2013 ammonta a 797.898.207,00 euro.

2. Il Consorzio SOL.CO. - Solidarietà e Cooperazione società cooperativa sociale a r. l. (Sol.co.), in qualità di professionista, si è costituito a Roma il 20 Novembre 1985 ed opera ai sensi della Legge 381/91 'Disciplina delle cooperative sociali', è iscritto alla Sezione C dell'Albo Regionale delle Cooperative Sociali con Decreto del Presidente della G.R. n. 443 del 27/2/1997 e raggruppa 91 soci che lavorano organizzando servizi socio-assistenziali, sanitari ed educativi ed attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

SOL.CO. è uno dei due aggiudicatari dell'appalto di servizi bandito da AMA nel 2008 per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata degli indumenti usati.

Il fatturato di SOL.CO. per l'anno 2013 ammonta a €6.958.788,00 euro.

3. ALBERTO BASTIANI – consorzio di cooperazione sociale o.n.l.u.s. (Bastiani), in qualità di professionista, nasce nell'ottobre del 2001 per promuovere l'inserimento lavorativo delle persone in situazione di disagio. Il Consorzio promuove le cooperative nate dal Movimento di Capodarco di Roma ed è impegnato nella diffusione della Cooperazione sociale nel tessuto locale. Realizza interventi per coniugare il lavoro, come integrazione ed emancipazione, con la cooperazione sociale.

Bastiani è uno dei due aggiudicatari dell'appalto di servizi bandito da AMA nel 2008 per lo svolgimento del servizio di raccolta differenziata degli indumenti usati.

Il fatturato di Bastiani per l'anno 2013 ammonta a 540.915,00 euro.

4. Il Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale (Polizia Locale), in qualità di segnalante, è il servizio di polizia municipale del comune di Roma dopo l'istituzione dell'ente locale Roma Capitale. Il Corpo è organizzato in Gruppi Territoriali, che espletano l'attività di polizia stradale, polizia amministrativa, polizia urbana, polizia edilizia, ambientale e giudiziaria, nonché le funzioni di pubblica sicurezza in ausilio alle forze di polizia dello Stato.

Specificamente, le segnalazioni sono state inviate dal **IV GRUPPO - Tiburtino – Sezione Socio Ambientale – Reparto Tutela Ambientale** e dal **VII GRUPPO - Appio – Sezione Socio Ambientale – Reparto Polizia Giudiziaria Suppletiva**”.

II. LE PRATICHE COMMERCIALI

5. Il procedimento concerne le informazioni fornite ai consumatori circa l'attività di raccolta degli indumenti usati, poste rispettivamente sui cassonetti e sul sito internet di AMA.

6. In particolare, il IV GRUPPO della Polizia Locale di Roma Capitale, attraverso la segnalazione del 2 gennaio 2015 - accompagnata da materiale fotografico - evidenziava che i cassonetti gialli posti sulla pubblica via recavano diciture quali *“i materiali in buono stato saranno recuperati come indumenti”*, *“grazie per il vostro aiuto”*, *aiutaci ad aiutare”*, tutte diciture che lascerebbero intendere che si tratti di raccolta a scopo umanitario e sociale.



7. Di tenere analogo appare la comunicazione del 6 febbraio 2015 trasmessa dal VII GRUPPO della Polizia Locale di Roma Capitale che, a seguito di una serie di esposti - trasmessi in allegato - procedeva ad una serie di sopralluoghi nell'ambito dei quali veniva riscontrata la presenza di adesivi recanti analoghe scritte indicanti la raccolta degli indumenti tra le attività con fini sociali e caritatevoli. Inoltre la dicitura “*NON RACCOGLIAMO RIFIUTI*”, secondo gli esposti allegati, compariva sulla maggior parte dei contenitori gialli alimentando la confusione in ordine alla effettiva finalità della raccolta in questione.



8. Dalle rilevazioni effettuate di ufficio, inoltre, il sito di AMA non presentava in modo organico e completo la descrizione dell'attività di raccolta di indumenti usati; in particolare non erano presenti le informazioni relative ai soggetti che eseguono tale attività ed alle finalità per cui è svolta, mentre era reperibile solo un comunicato stampa¹, datato e difficilmente raggiungibile.

¹ Documento n.66 del fascicolo istruttorio.

A Roma raccolte oltre 6mila tonnellate di abiti usati



Nell'ultimo anno, a Roma, sono state raccolte oltre 6.000 tonnellate di indumenti usati: un vero record per la Capitale, che nel 2007 aveva conferito separatamente, sottrrendole alla discarica, 2.460 tonnellate di abiti scartati, in un crescendo che ha progressivamente portato a circa il 150% in più di questa speciale raccolta "differenziata".

Il buon risultato si deve sia alla riorganizzazione del servizio di raccolta decisa dall'Azienda Municipale Ambiente sia alla maggiore collaborazione da parte dei cittadini romani. Ad oggi, per gli indumenti sono posizionati circa 1.500 contenitori di colore giallo (nel 2008 erano appena 504), dislocati in tutto il territorio comunale.

Il prelievo dai contenitori, attualmente, è svolto dall'associazione temporanea di imprese (Ati) Roma Ambiente, composta da due consorzi per cui operano cooperative sociali formate in prevalenza da fasce svantaggiate di lavoratori. La raccolta viene effettuata, da 5-6 operatori e con appositi furgoni, in media una volta a settimana. AMA monitora periodicamente la regolarità del servizio.

Il materiale, una volta raccolto, viene selezionato negli impianti di recupero e valorizzazione e destinato all'industria tessile che ne ricava pezzame o sottoprodotto (stracci per pulire, bordature, ecc.); una parte, nel caso di indumenti ancora in buono stato, viene igienizzata e avviata nei canali del riuso attraverso i mercatini dell'usato.

"L'attenzione della nostra azienda per un tema così rilevante come quello della raccolta e del riutilizzo degli indumenti usati – dichiara il Presidente di Ama, Piergiorgio Benvenuti – è testimoniata dall'incremento dei contenitori di colore giallo messi a disposizione dai cittadini. I romani, come sempre, hanno dimostrato la loro sensibilità facendo registrare un aumento esponenziale delle tonnellate raccolte, più che raddoppiate nel corso dell'ultimo triennio. Ama – conclude Benvenuti – intende proseguire i propri sforzi nella convinzione che incentivare il riciclo anche degli indumenti usati sia molto importante sia dal punto di vista ambientale che sociale".

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

1) L'iter del procedimento

9. A seguito delle segnalazioni ricevute dalla Polizia Locale (Gruppo IV e VII) al fine di disporre degli elementi conoscitivi necessari alla valutazione della sussistenza di pratiche commerciali scorrette, in data 13 febbraio 2015, è stata trasmessa ad AMA una richiesta di informazioni alla quale il professionista ha dato riscontro in data 5 marzo 2015.

10. In relazione alle pratiche commerciali sopra descritte, in data in 15 aprile 2015 è stato disposto l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9943 nei confronti dei professionisti per possibile violazione degli articoli 20, 21 e 22, commi 1 e 2 del Codice del Consumo. In tale sede, veniva in particolare ipotizzata l'ingannevolezza dei principali veicoli informativi utilizzati dall'AMA e dai consorzi assegnatari del servizio per promuovere la raccolta differenziata di indumenti e accessori usati (gli adesivi collocati sui cassonetti gialli ed il sito internet di AMA), in quanto sarebbero risultati insufficienti a porre l'utente del servizio di raccolta nelle condizioni di effettuare una scelta informata in merito a chi conferire i propri indumenti usati.

11. In data 24 aprile 2015, si sono svolti gli accertamenti ispettivi presso le sedi di AMA e di Bastiani. In data 7 maggio 2015, si sono svolti gli accertamenti ispettivi presso Sol.co..

12. Tra il 19 maggio 2015 ed il 26 maggio 2015 Sol.co. trasmetteva le informazioni richieste in sede d'avvio, accompagnate da una serie di misure volte a eliminare i profili oggetto di contestazione. In data 3 giugno 2015 anche AMA inviava le informazioni richieste in sede d'avvio.

13. Al fine di verificare se fossero state implementate eventuali modifiche nei siti internet dei professionisti, in data 15 giugno 2015, si è provveduto ad acquisire al fascicolo le immagini delle sezioni dedicate alla raccolta degli indumenti usati.

14. In data 3 luglio 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

15. In data 8 luglio 2015, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, AMA ha presentato impegni volti a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione².

16. Tali impegni sono stati rigettati dall'Autorità nella sua adunanza del 15 luglio 2015 e comunicati al professionista in data 17 luglio 2015, in quanto inammissibili, essendo pervenuti oltre il termine di 45 giorni di cui all'art. 9, comma 1, del Regolamento³ e comunque non idonei a superare le carenze rilevate nel corso del procedimento: essi infatti apparivano prevalentemente orientati verso i problemi derivanti dall'ingannevolezza dei messaggi apposti sui contenitori gialli, senza prevedere l'ampliamento del *set* informativo pubblicato sul *web* relativo ai soggetti coinvolti nella raccolta degli indumenti e al fine commerciale per il quale viene svolta.

17. In data 17 luglio 2015 è pervenuta una richiesta di audizione da parte di AMA che si è svolta il 24 luglio 2015.

18. Bastiani ha trasmesso la richiesta di accesso agli atti in data 20 luglio 2015 che è stata riscontrata positivamente per il 24 luglio 2015.

² AMA, in tale sede, ha evidenziato di aver avviato *“un approfondito monitoraggio di tutti i contenitori al fine di eliminare dagli stessi ogni tipo di scritta che possa indurre in errore il consumatore in merito alla natura di ciò che viene conferito ed inoltre relativamente al suo trattamento ed uso finale”*. L'azienda ha sottolineato che, sui cassonetti gialli, saranno apposte informazioni tese a rendere edotto il consumatore sul processo a cui gli indumenti usati vengono sottoposti specificando che quelli in buono stato saranno avviati al mercato dell'usato. In merito ad ulteriori adesivi collocati sulla superficie dei contenitori, AMA ha manifestato l'intenzione di organizzare un più serrato controllo sugli operatori che effettuano la raccolta in modo da mantenere sempre in perfetto stato i cassonetti ed evitare che vi si appongano scritte od indicazioni al di fuori di quelle prestabilite. Per quanto riguarda il sito internet - principale veicolo di comunicazione con l'utenza - AMA ha dichiarato di aver attivato una sezione informativa sulla filiera di riciclo degli abiti usati in cui è possibile capire cosa si può conferire nei contenitori gialli.

³ Il termine per la presentazione degli impegni è scaduto in data 8 giugno 2015.

19. In data 24 luglio 2015 è stata comunicata alle parti la proroga del termine di conclusione della fase istruttoria, di sette giorni, per consentire a Bastiani di valutare la documentazione acquisita nell'ambito dell'accesso agli atti.

20. Sol.co. e Bastiani hanno trasmesso una richiesta di audizione in data 27 luglio 2015 e sono stati sentiti congiuntamente in data 31 luglio 2015.

21. In data 31 luglio 2015 è stata trasmessa la memoria difensiva da parte di AMA⁴.

22. In data 31 agosto 2015 Bastiani ha trasmesso la relazione, annunciata in audizione, relativa al completamento delle attività di bonifica dei cassonetti rispetto alle diciture ingannevoli.⁵

2) *Le evidenze acquisite*

La filiera di raccolta e trattamento degli indumenti usati

23. L'intera filiera del processo di raccolta e utilizzazione degli indumenti usati sviluppa volumi pari a circa 100.000 tonnellate in Italia, di cui quasi 10.000 tonnellate provengono dal comune di Roma⁶.

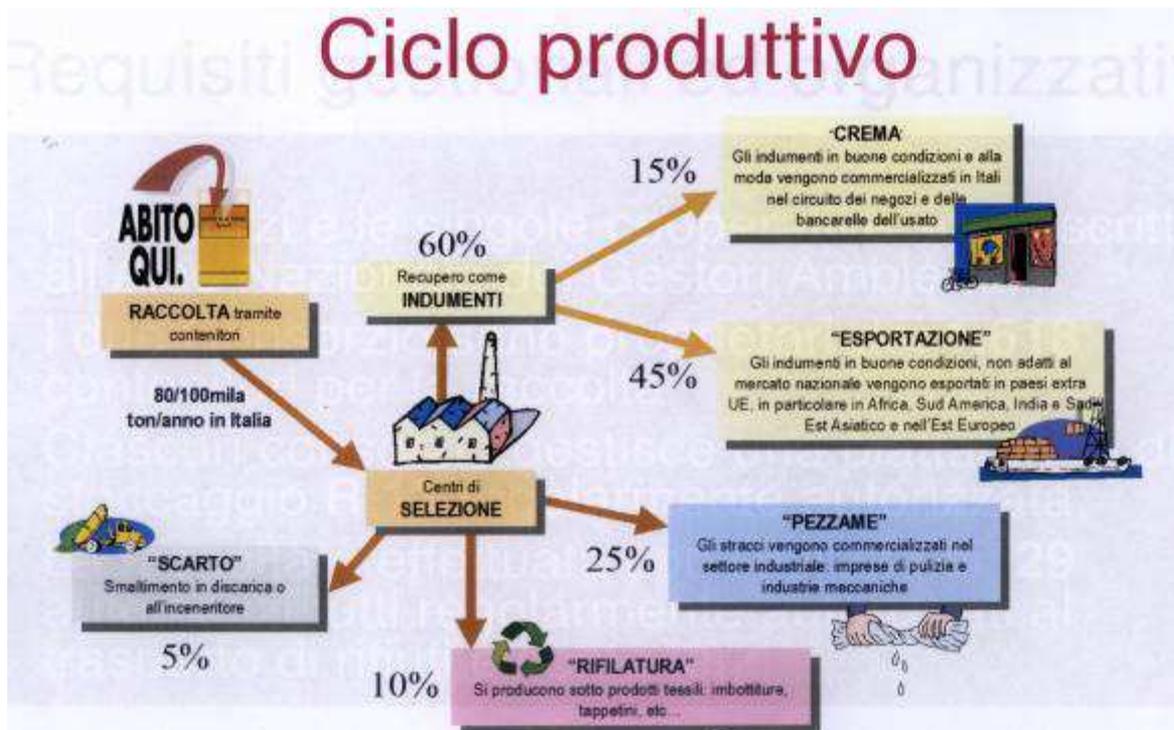
24. Il materiale raccolto attraverso i cassonetti dedicati viene trasportato presso centri di stoccaggio (attraverso automezzi omologati per il trasporto di rifiuti) e da questi poi trasferiti negli impianti di trattamento, dove gli indumenti sono selezionati e sanificati.

25. Gli indumenti non più riutilizzabili, pari al 5%, vengono inviati in discarica, gli altri, nella misura del 35%, vengono destinati al processo di rifilatura e a quello di produzione di pezzame per il settore industriale. Il restante 60% viene sottoposto ad un processo di sanificazione, al termine del quale gli indumenti usati perdono la qualifica di rifiuti e acquisiscono quella di "materia prima seconda". La capacità di sanificazione è concentrata in Campania (che serve il Centro-Sud) e in provincia di Prato (che serve prevalentemente il Nord).

⁴ La memoria è stata acquisita al protocollo dell'Autorità solo il 4 agosto 2015. AMA ha dato prova che il documento è stato trasmesso nel termine ma non è giunto alla casella di posta elettronica certificata dell'Autorità a causa di un errore materiale nella digitazione dell'indirizzo di posta elettronica.

⁵ Documento n.70 del fascicolo istruttorio

⁶ Processo verbale 23.4.2015 redatto presso AMA, doc. n. 28.



26. Nel comune di Roma, la raccolta degli indumenti usati è stata oggetto di una profonda trasformazione nel corso degli anni. In origine l'attività veniva svolta al di fuori di qualsiasi forma di regolamentazione dai *c.d. stracciaroli* che utilizzavano forme di incentivo e di persuasione basate sulla prospettiva che la raccolta di abiti si svolgesse per fini caritatevoli e altruistici.

27. Il Consorzio Sol.co., dal 1998, ha promosso la regolarizzazione del processo, al fine di far emergere la situazione di irregolarità nella raccolta abusiva di abiti usati, nonché di organizzare un servizio di raccolta differenziata certificato, in cui impiegare categorie di cittadini svantaggiate senza costi per il pubblico e di creare un sistema industriale del trattamento di abiti usati⁷.

28. La sperimentazione della raccolta degli indumenti tramite i contenitori gialli ha consentito di riportare i soggetti che operavano in situazione di irregolarità nel perimetro della legalità, attraverso la nascita di cooperative in parte costituite dai precedenti operatori del settore e collegate a Sol.co e a Bastiani in qualità di soci.

29. E' del 2003 il primo affidamento formale del servizio di raccolta di indumenti da parte di AMA all'ATI Roma Ambiente, composta dai due consorzi.

⁷ Documento n.34 del fascicolo istruttorio (allegato 18).

30. Successivamente, l'entrata in vigore del *Dlgs. 152/06*⁸ ha disciplinato la raccolta dei rifiuti urbani riportando all'interno di tale categoria anche gli indumenti usati.

31. Nel 2008, il servizio viene affidato distintamente a Sol.co. e a Bastiani, da parte di AMA, a seguito di una procedura negoziata riservata a soggetti operanti nel mondo della cooperazione ed organizzati per impiegare categorie disagiate. Da allora, ed ininterrottamente, la raccolta dei rifiuti a Roma è svolta dai consorzi parti del presente procedimento in quanto l'appalto è stato oggetto di una serie di proroghe⁹ in capo agli assegnatari originari che, quindi, lo espletano dalla data di aggiudicazione¹⁰.

32. I cassonetti dedicati alla raccolta degli abiti usati – in numero pari a 1776 - sono di proprietà dei consorzi affidatari del servizio di raccolta, che si servono delle cooperative socie (cooperative sociali formate in prevalenza da fasce svantaggiate di lavoratori) per le attività di svuotamento dei cassonetti e trasporto degli indumenti nei centri di stoccaggio.

33. In particolare, l'affidamento del servizio non prevedeva alcun corrispettivo per Ama, ma solo un quantitativo minimo che i Consorzi si impegnavano a raccogliere, in quanto l'obiettivo dell'Azienda era che venisse organizzata una raccolta capillare e completa di tali rifiuti.

34. Secondo i dati forniti da Sol.co., le cooperative vendono gli abiti raccolti al Consorzio stesso intorno a 0,35 €/kg . Questo poi rivende il materiale in questione agli impianti di sanificazione e selezione campani a 0,40 – 0,55 €/kg.

35. Risulta che, sia Sol.co. che Bastiani, abbiano richiesto l'autorizzazione alla sanificazione con l'intento di poter procedere in proprio al riuso ed alla commercializzazione del materiale raccolto direttamente.

⁸ *DECRETO LEGISLATIVO 3 aprile 2006, n. 152 Norme in materia ambientale. (GU n.88 del 14-4-2006 - Suppl. Ordinario n. 96)*

ART. 183 (Definizioni) 1. Ai fini della parte quarta del presente decreto e fatte salve le ulteriori definizioni contenute nelle disposizioni speciali, si intende per: **a) «rifiuto»: qualsiasi sostanza od oggetto di cui il detentore si disfi o abbia l'intenzione o abbia l'obbligo di disfarsi;**

ART. 184 (Classificazione)

1. Ai fini dell'attuazione della parte quarta del presente decreto i rifiuti sono classificati, secondo l'origine, in rifiuti urbani e rifiuti speciali e, secondo le caratteristiche di pericolosità, in rifiuti pericolosi e rifiuti non pericolosi.

2. **Sono rifiuti urbani: a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione; ...**

⁹ Processo verbale 23.4.2015 redatto presso AMA, docc. nn. 5,6,7,8 e 9

¹⁰ In realtà Sol.co. e Bastiani hanno iniziato a svolgere il servizio sotto forma di ATI (Roma Ambiente) dal 2003.

Contenuto del bando e mancata previsione dell'adesivo da parte di AMA

36. Il capitolato tecnico predisposto da AMA, per l'affidamento del servizio di raccolta differenziata di indumenti usati, forniva specifiche indicazioni in merito a quando avrebbe dovuto essere apposto, dai soggetti affidatari, l'adesivo sui cassonetti. In particolare, era previsto che: *“prima del posizionamento su strada sui contenitori dovranno essere apposti tutti gli adesivi segnaletici previsti dal codice della strada per i contenitori stradali, oltre agli adesivi che l'affidatario realizzerà a propria cura e spese, secondo il modello che i responsabili della comunicazione di AMA S.p.A. forniranno all'atto dell'affidamento, riportando anche le informazioni necessarie per il corretto utilizzo del contenitore stesso”*.¹¹

37. Al riguardo, dagli elementi istruttori raccolti e dalla stesse informazioni fornite da AMA, risulta che la stessa non ha predisposto e fornito il modello di adesivo previsto dal capitolato, lasciando ai consorzi il compito di realizzarlo in autonomia.

Le diciture apposte dai consorzi

38. Dalle risultanze istruttorie risulta, invece, che sui cassonetti dei due consorzi collocati siano state apposte le diciture descritte al punto II. In particolare si tratta di scritte quali *“grazie per il vostro aiuto”*, *“aiutaci ad aiutare”*, *“non raccogliamo rifiuti”*.

39. In merito alle scritte apposte sui cassonetti, i consorzi hanno evidenziato che l'assenza di un modello unico, previsto dal capitolato tecnico, ha portato alla realizzazione, da parte del Consorzio Bastiani, di adesivi – in uso dal 2013 e approvati solo informalmente da AMA – che indicano chiaramente (i) l'identità dei responsabili della raccolta (diciture *“Consorzio Alberto Bastiani”* e *“Lapemaia”*), (ii) che il vestiario conferito sarà oggetto di attività di riciclaggio e (iii) che l'attività è svolta *“per conto di AMA”*. Non è stato chiarito, tuttavia, se il consorzio abbia verificato l'apposizione degli adesivi corretti su tutti i propri cassonetti.

40. Il Consorzio Sol.co. ha affermato che i propri contenitori hanno degli adesivi base (Raccolta Abiti Usati ecc. forniti dall'azienda produttrice) approvati, anche in questo caso, informalmente da AMA. Successivamente le cooperative hanno aggiunto adesivi come *“Aiutaci ad aiutare”*, *“con il*

¹¹ Il capitolato tecnico è stato prodotto sotto forma di allegato alla risposta alla richiesta di informazioni pervenuta in data 5.3.2015 con prot. 21596.

vostro aiuto...”. A seguito delle sollecitazioni da parte di AMA, il Consorzio si è attivato telefonicamente con le cooperative, che sostengono di averli rimossi o cancellati”. Il Consorzio ha inoltre dichiarato di aver *“sottoposto un modello di adesivo ad AMA che faceva riferimento alla promozione della raccolta differenziata degli abiti usati, senza ricevere tuttavia alcuna risposta”*.

41. Per quanto riguarda il significato e l’impatto di tali diciture sui consumatori, il Consorzio Sol.Co. ha espressamente affermato che *“gli adesivi del tipo “aiutateci ad aiutare” possono trarre in inganno i cittadini, inducendoli a credere che la raccolta avvenga a fini benefici. Solo la raccolta attraverso il canale alternativo delle associazioni benefiche e delle parrocchie effettua la raccolta a fini benefici e non commerciali.”*

42. In merito alla pratica contestata aggiunge che *“Il Consorzio non ha ricevuto notizia di segnalazioni sugli adesivi, neppure indirettamente dalle cooperative (sui cassonetti vi è soltanto il numero di telefono della cooperativa)”*.

La vigilanza svolta da AMA

43. In merito alla vigilanza nei confronti dei consorzi ed il mancato riferimento, nei principali veicoli informativi utilizzati, all’attività commerciale collegata alla raccolta degli indumenti usati, la società ha evidenziato di aver gestito le questioni legate ai messaggi presenti sui raccoglitori gialli in maniera molto informale, senza inviare formali diffide o minacciare la revoca dell’affidamento in caso di inottemperanza ai richiami. Tale circostanza è stata confermata nel corso delle ispezioni presso i due Consorzi assegnatari.

44. AMA infatti ha svolto, a partire dall’inizio del 2013, una saltuaria attività di richiamo nei confronti dei consorzi in merito alle diciture apposte sui cassonetti, attraverso alcune mail, in cui si invitava a rimuovere diciture equivoche, ma senza fornire ai Consorzi una modalità univoca di prospettazione dell’attività di raccolta degli abiti usati agli utenti di tale servizio¹². Tale attività risulta in particolare conseguente alle numerose segnalazioni dei gruppi della Polizia Locale di Roma Capitale. Ad esempio, nella lettera del 7 novembre si ricorda che il Dipartimento Tutela Ambientale – Protezione Civile (Direzione Rifiuti, Risanamenti e tutela dagli

¹² Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA , doc. n.18.

inquinamenti – U.O. Rifiuti e risanamenti è intervenuta in più occasioni¹³ per richiamare AMA in ordine alla necessità di rimuovere dalla superficie dei cassonetti *“scritte e/o adesivi posizionati su tutte le dotazioni che possano indurre la cittadinanza a pensare che il conferimenti di abiti usati possa configurarsi come azione a scopo umanitario”* (prot.77749 del 7 novembre 2014). In merito alle azioni svolte da AMA al riguardo, da alcuni documenti ispettivi, risulta che il dirigente AMA competente, in una e-mail¹⁴ del 31 gennaio 2013, scrive: *“Avevo “informalmente” chiesto di non scrivere “in buono stato” la RD è per accessori d’abbigliamento in qualunque stato (AMA non lo fa per beneficenza-commercio, ma per incrementare le RD) e non per abiti e scarpe in buono stato, inoltre che c’entrano i giocattoli? L’adesivo blu va tolto, fra l’altro parliamo proprio di rifiuti, anche se ovviamente non debbono conferire mondezza (il messaggio è ambiguo e non corretto)”*. Dopo diversi mesi (27 giugno 2014) il Direttore di esercizio della raccolta differenziata di AMA scrive al consorzio Sol.Co. chiedendo solamente che venisse esplicitato chiaramente il ruolo di AMA, ma senza fare alcun riferimento alla scorretta promozione svolta menzionando la beneficenza¹⁵.

Successivamente, il 26 settembre 2014 il medesimo dirigente, sempre attraverso strumenti informali, reitera i rilievi sul tema della scorretta prospettazione e chiarisce che *“Risultano ancora (e lo segnalano anche Uffici del Comune) presenze di contenitori con adesivi non propriamente attinenti la raccolta differenziata di accessori d’abbigliamento affidata da AMA SpA (es. aiutaci ad aiutare; ecc.) Si rende urgentissimo togliere tali ultimi residui, lasciando solo indicazioni dell’attività per conto AMA e dell’oggetto di cui all’affidamento attuale. Pur essendo consci anche di valenze sociali nel vostro servizio, queste non possono essere evidenziate ai cittadini-utenti, per non creare confusione con attività di donazione/beneficenza!”*.

Solo a questo punto, il giorno successivo, interviene il responsabile della Sol.co. assicurando che avrebbero provveduto alla verifica di tutti i

¹³ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA , docc. nn. 29, 30, 31, 32 e 33

¹⁴ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA , doc. n.39 (5° file della lista di doc. informatici)

¹⁵ Il testo del messaggio del 27 giugno recita: *“Buongiorno (omissis), già tempo fa l’ing. (omissis) aveva inviato una comunicazione (qui di seguito anche una mail inviata ai DL) riguardo cartelli simili a quello che trovi in allegato apparsi sui cassonetti degli indumenti usati. Quel tipo di cartello va tolto da tutti i cassonetti lì dove fosse stato applicato e deve invece apparire sempre l’indicazione “servizio per conto AMA”. Se non ricordo male, all’inizio dell’appalto, avevamo concordato un cartello che doveva essere realizzato e applicato, ma poi strada facendo sono stati sostituiti da altri non conformi. Puoi per favore far fare una verifica su tutti i cassonetti e fare in modo che le indicazioni siano quelle corrette?”*.

cassonetti posizionati e sarebbero rimasti in attesa dell'approvazione del nuovo adesivo che avevano proposto.

La serie di messaggi si chiude con l'ulteriore richiamo di AMA del 2 gennaio 2015, indirizzato ad entrambe le cooperative, in cui scrive: “...si richiede di provvedere a completare l'opera di eliminazione di adesivi/scritte non coerenti al tipo di servizio affidato. ...Si richiede di riscontrare a stretto giro sugli interventi effettuati.”

45. Il 15 maggio 2015, dopo l'avvio del presente procedimento, Ama ha formalizzato l'ordine di servizio n.1 nei confronti dei consorzi affinché procedessero alla rimozione delle scritte in contrasto con l'oggetto dell'appalto “che si riferisce solo e soltanto alla raccolta differenziata di rifiuti costituiti da abiti usati ed accessori di abbigliamento”¹⁶.

La nuova gara

46. Il 31 gennaio 2014 è stata indetta una nuova gara per un periodo di 36 mesi alla quale sono stati invitati 13 operatori e nella quale sono risultati vincitori Sol.Co. e Bastiani.

47. In base al nuovo contratto, è stabilito che i consorzi corrisponderanno annualmente ad AMA una certa somma per ogni cassonetto, che era stata individuata in € 30 cassonetto/anno come base d'asta,¹⁷ immaginando una valorizzazione positiva del servizio oggetto di affidamento. I risultati della gara non solo hanno confermato tale previsione, ma addirittura evidenziato un valore economico del servizio e delle sue potenzialità commerciali di gran lunga superiore, in quanto i quattro lotti sono stati aggiudicati rispettivamente per € 462, € 530, € 483 ed € 550¹⁸cassonetto/anno.

¹⁶ Nota allegata alla risposta alla richiesta di informazioni prot. 38258 del 3.6.2015 (doc. n. 36 del fascicolo istruttorio)

¹⁷ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA, doc. n.10

¹⁸ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA, doc. n.14.

3) Le argomentazioni difensive delle Parti

i) I consorzi

48. Entrambi i consorzi hanno rilevato che le modalità non corrette di promuovere la raccolta di indumenti usati fossero tipiche e consolidate tra i soggetti che svolgevano la raccolta nella fase precedente alla regolamentazione e che questi sono entrati a far parte delle cooperative perpetrando, in talune situazioni, le precedenti e non corrette modalità di promozione.

49. Sol.co. ha posto in evidenza che gli adesivi base apposti sui cassonetti sarebbero stati approvati solo informalmente da AMA. Successivamente sarebbero state le cooperative ad aggiungere adesivi come *“grazie per il vostro aiuto”, “aiutaci ad aiutare”, “non raccogliamo rifiuti”*. La società avrebbe chiesto al Consorzio di attivarsi presso le cooperative per eliminare questi adesivi. Il Consorzio si sarebbe attivato telefonicamente con le cooperative, che avrebbero sostenuto di averli tolti o cancellati tutti. Rispetto a tali affissioni, la Parte ha affermato che le cooperative potrebbero averli apposti, ma senza alcun fine truffaldino ed ingannevole, visto che la dicitura *“aiutaci ad aiutare”* potrebbe essere interpretata nel senso di *“aiutaci a fornire uno stipendio ai 67 addetti appartenenti alle categorie disagiate”*.

50. Il consorzio ha confermato come il sistema sia cresciuto e sviluppato senza l'implementazione della catena di controlli AMA->Consorzi->cooperative, in ragione della peculiare genesi del servizio nel Comune di Roma, che ha comunque creato un efficiente sistema di raccolta di indumenti usati.

51. Il Consorzio Bastiani ha evidenziato lo sforzo compiuto per rendere evidenti le finalità della raccolta, attraverso l'adesivo realizzato in piena autonomia, atteso che AMA non avrebbe mai fornito un modello di adesivo univoco e non sarebbe mai intervenuta per chiedere di evidenziare i dati di filiera ed il carattere commerciale dell'attività, ma solo per disporre la modifica della dicitura che chiariva il suo ruolo nell'ambito dell'adesivo, da *“in collaborazione con AMA”* a *“per conto di AMA”*.

52. Rispetto agli adesivi che richiamano l'attività caritatevole, Bastiani ha affermato che non sarebbero stati collocati da Bastiani o dalla cooperativa Apemaia ed ha ipotizzato che alcuni di essi potrebbero essere stati collocati dai precedenti proprietari di detti contenitori visto che una parte di essi sono usati.

53. Quanto al recente collocamento sui cassonetti gialli di nuovi adesivi da parte di AMA, Bastiani ha dichiarato di non essere stato contattato dalla società e non avere ricevuto alcuna indicazione in tal senso.

54. Il Consorzio ha chiarito che i cassonetti gestiti dalla cooperativa l'Apemaia sarebbero risultati non conformi nella misura del 30% e sottolinea che la cooperativa in questione sarebbe estranea all'affissione di detti adesivi e che, a seguito dell'ordine di servizio dell'AMA si è svolta un'organica attività di controllo e ripulitura dei 360 cassonetti assegnati.

55. Il medesimo Consorzio ha posto in evidenza che, al fine di rendere trasparente la filiera della raccolta e del riciclo, sarebbe stata promossa una campagna ad hoc di comunicazione, denominata *"T-Riciclo" Campagna del Consorzio di Cooperazione Sociale Alberto Bastiani per la raccolta differenziata degli abiti usati. E' utile e fa bene all'ambiente"*, che costituirebbe il corpo centrale del nostro adesivo e rispetto al quale AMA avrebbe richiesto la modifica della dicitura "in collaborazione con AMA" in "per conto di AMA".



56. Inoltre, alla data della memoria, ha dichiarato di non aver ricevuto indicazioni da parte della committente sull'affissione di altra e diversa cartellonistica, che chiarisse la filiera etica e sociale ed il processo della raccolta degli abiti usati. AMA stessa tuttavia avrebbe collocato un nuovo cartello dal quale si evincerebbe il carattere commerciale delle attività poste in essere dal Consorzio e dalle Cooperative incaricate del servizio.

ii) AMA

57. La società ha ricordato che, nel corso del rapporto con Sol.co. e Bastiani, avrebbe più volte sollecitato detti fornitori a provvedere al ripristino e alla pulizia dei contenitori posizionati sul territorio, anche attraverso la ricollocazione di adesivi informativi conformi al modello loro fornito prima dell'avvio del Servizio stesso e che pertanto non sussisterebbe la pratica

commerciale scorretta contestatale, in quanto le evidenze confermano lo svolgimento di tali controlli. La società comunque sarebbe del tutto estranea all'apposizione dei messaggi ingannevoli.

58. La Parte ha anche asserito che non corrisponderebbe al vero la circostanza che non sia stato fornito ai consorzi il modello di adesivo previsto dal capitolato, che invece la scrivente Società avrebbe messo a disposizione di Sol.Co. e Bastiani, come evidenziato nella nota prot. AMA 11431/2015E del 5 marzo 2015.

59. AMA inoltre ha contestato la decorrenza di tale condotta, fissata dall'Autorità nel mese di settembre 2008, in quanto non sarebbe possibile considerare quale *dies a quo* del preteso illecito la Determinazione adottata dal Direttore delle Operazioni di AMA il 29 settembre 2008, ovvero il provvedimento di aggiudicazione del servizio a SOLCO e Bastiani. Non vi sarebbe prova che la pubblicità ingannevole contestata ai fornitori sia stata posta in essere dal settembre 2008.

60. La società inoltre ha eccepito che la pratica contestata non sarebbe ancora in corso, viste le "attività di richiamo" svolte dalla medesima Società e le iniziative assunte descritte negli impegni e implementate nonostante il rigetto degli stessi.

iii) Modifiche dei messaggi e delle pratiche già realizzate in corso di istruttoria

61. Sol.co., in data 26 maggio 2015, ha descritto una serie di azioni correttive volte al superamento di quanto contestato dall'Autorità.

62. In particolare, il giorno 21 maggio 2015 è stata effettuata la prima serie di verifiche e bonifiche ed ha riguardato i contenitori segnalati dal Gruppo IV. La seconda serie di verifiche e bonifiche è stata programmata per il 27 maggio 2015 e ha previsto la verifica dei contenitori oggetto di segnalazione del Gruppo VII. E' stata poi pianificata la verifica e bonifica tutti i contenitori posizionati dal Consorzio nei differenti Municipi di Roma Capitale, nei differenti Lotti e Municipi.

63. Nel corso dell'audizione del 31 luglio 2015, Sol.co. ha sottolineato che si sta adoperando per superare le censure presenti nella comunicazione di apertura del presente procedimento e ha ribadito che, entro il mese di agosto, la bonifica sarebbe terminata, dandone evidenza all'Autorità¹⁹.

¹⁹ Verbale in forma sintetica del 30 luglio 2015 (doc. n.64 del fascicolo istruttorio).

64. Quanto agli aspetti legati alle informazioni rivolte ai consumatori, il consorzio ha provveduto ad ampliare la *homepage* del sito con un'apposita sezione²⁰ in cui possono essere consultati documenti che rendono evidenti i principali profili della raccolta di indumenti, sia sotto il profilo della filiera, che per quanto riguarda la storia e l'evoluzione di tale processo.

65. Anche Bastiani, nel corso dell'audizione del 31 luglio 2015, ha evidenziato che si sta adoperando per superare le censure presenti nella comunicazione di apertura del presente procedimento e ribadendo che entro il mese di agosto la bonifica sarebbe terminata dandone evidenza all'Autorità²¹.

66. Ama, in data 15 maggio 2015, ha trasmesso ai consorzi l'ordine di servizio n.1 che ha disposto, nel termine di 10 giorni lavorativi, la rimozione delle scritte diverse da quelle autorizzate e non inerenti alle istruzioni di sicurezza e di uso del contenitore²².

67. Quanto al modello di adesivo previsto dal capitolato, risulta che AMA abbia inoltre iniziato a collocare l'adesivo, di seguito riportato, su tutti i contenitori destinati alla raccolta degli indumenti usati²³.



²⁰ Documento n.40 del fascicolo istruttorio

²¹ Verbale in forma sintetica del 30 luglio 2015 (doc. n.64 del fascicolo istruttorio)

²² Documento n.36 del fascicolo istruttorio.

²³ Documento n.62 del fascicolo istruttorio.

68. Per quanto concerne il sito internet, AMA, in parallelo alla presentazione degli impegni, ha effettuato una prima modifica della struttura del sito introducendo una nuova sezione circa l'attività di raccolta e smaltimento degli indumenti, sezione che tuttavia non riportava le indicazioni relative ai soggetti coinvolti nella raccolta degli indumenti e al fine commerciale per il quale viene svolta. Successivamente, quanto meno a partire dal 24 luglio 2015, la sezione del sito che è stata completata inserendo i dati in questione, si presenta come segue:



IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

69. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa anche a mezzo internet, in data 4 agosto 2015 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'art. 27, comma 6, del Codice del Consumo.

L'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni non ha comunicato il proprio parere entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta e non ha rappresentato ulteriori esigenze istruttorie.

V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

Premessa

70. Il servizio di raccolta degli indumenti usati è un'attività per la quale i cittadini pagano al gestore affidatario del servizio un corrispettivo sotto forma della "tariffa rifiuti". Il consumatore ha la possibilità di scegliere se utilizzare il servizio pubblico di raccolta organizzato da AMA o canali di raccolta alternativi messi a disposizione di vari enti benefici, ovvero anche procedere alla vendita diretta attraverso il canale dell'usato. Pertanto la scelta in merito alla destinazione degli indumenti usati può essere qualificata come una decisione di natura economica da parte del consumatore.

71. Gli elementi acquisiti evidenziano, poi, che l'attività di raccolta e smaltimento di indumenti usati è un'attività con finalità commerciale. Peraltro, è stabilito che per il futuro i consorzi corrisponderanno annualmente ad AMA una certa somma per ogni cassonetto²⁴.

72. Alla luce delle risultanze istruttorie, le pratiche commerciali oggetto di valutazione nel presente procedimento sono le seguenti:

Con riferimento a Sol.co. e Bastiani, l'apposizione delle diciture, descritte al par. 6 e 7 sub II, sui cassonetti dedicati alla raccolta di indumenti usati, in quanto volte ad alterare il comportamento economico del consumatore attraverso una scorretta prospettazione delle finalità per cui viene svolta la raccolta degli indumenti usati, nonché l'omissione delle informazioni relative alle reali finalità commerciali della raccolta e che si trattava di un servizio svolto per conto di AMA (condotte A);

Con riferimento ad AMA, da un lato, l'omissione della adeguata vigilanza nei confronti dei consorzi rispetto alle diciture apposte sui cassonetti e la mancata predisposizione del modello di adesivo previsto dal capitolato, e dall'altro, l'assenza, nell'ambito del sito internet della società, par. 8 sub II, di un'adeguata informazione circa le modalità e la destinazione dei beni proveniente dalla raccolta in esame (condotte B).

A) La pratica commerciale posta in essere dai consorzi

73. Le risultanze hanno evidenziato che, sui cassonetti di proprietà dei consorzi Sol.co. e Bastiani, sono state apposte numerose diciture che

²⁴ Cfr. punto 47.

creavano confusione circa l'effettiva attività svolta di raccolta di indumenti usati come rifiuti speciali. In particolare si trattava di scritte quali *“grazie per il vostro aiuto”, “aiutaci ad aiutare”, “non raccogliamo rifiuti”*. Attraverso tali scritte, da un lato, si prospettava ai consumatori una finalità di natura caritatevole della raccolta degli indumenti usati che invece la stessa non aveva, dall'altro, si nascondeva la vera natura economica di tale attività, ovvero quella di una raccolta di rifiuti speciali, affidata da AMA ai Consorzi Solco e Bastiani, e svolta con precipue finalità commerciali.

74. Deve anche essere considerato che i cassonetti gialli sono collocati sul suolo pubblico e frequentemente nelle immediate vicinanze di quelli che AMA utilizza per la raccolta delle altre tipologie di rifiuti, alimentando in questo modo la convinzione nell'utenza che trattasi di un'attività autorizzata e controllata e quindi, effettivamente, indirizzata a coloro che versano in stato di bisogno. Nel corso del procedimento è, parimenti, risultato che i consorzi coinvolti nella raccolta di indumenti usati sono consapevoli del fatto che gli adesivi recanti scritte come *“aiutateci ad aiutare”* possono indurre in errore i cittadini e incentivare il conferimento degli abiti usati attraverso i cassonetti gialli. Le diciture che alludono allo scopo caritatevole della raccolta, infatti, si combinano con la circostanza che *“l'immaginario comune ritiene che gli abiti usati di cui il cittadino si disfa consegnandoli ad un'organizzazione sociale ritenuta affidabile, vengano donati a persone in condizione di indigenza e mandati alle missioni.”*²⁵

75. Tale consapevolezza è ulteriormente confermata dalla conoscenza, da parte dei consorzi, delle segnalazioni di Roma Capitale, del Corpo di Polizia Municipale e delle sollecitazioni di AMA, seppure effettuate in modo sporadico e informale, circa la non correttezza delle medesime diciture.

Alla luce di tali elementi, pertanto, le diciture apposte dai consorzi sui propri cassonetti risultano avere un contenuto ingannevole ed omissivo, in quanto idonei ad indurre in errore i consumatori circa l'effettiva destinazione degli abiti usati e più in generale circa la finalità economica e non solidaristica dell'attività di raccolta svolta dai soggetti titolari dei cassonetti, ai sensi dell'art. 20, comma 2, 21 e 22 del Codice del Consumo.

²⁵ Allegato al documento n.34 del fascicolo istruttorio.

B) La pratica commerciale posta in essere da AMA

76. Con riferimento alla condotta di AMA, in relazione alla presenza sui cassonetti di adesivi ingannevoli, emerge che, in primo luogo, la società non ha fornito ai consorzi affidatari del servizio un modello di adesivo univoco da applicare in via esclusiva sui contenitori gialli²⁶, come era invece prescritto dal capitolato di gara, ed ha poi svolto solo saltuarie ed inefficaci azioni di controllo in merito alle diciture apposte dai consorzi. Inoltre l'informazione presente sul sito internet di AMA, relativa al servizio in questione, era affidata solamente ad un comunicato stampa²⁷ difficilmente raggiungibile e riferito al periodo 2008-2009. Non vi erano quindi indicazioni sufficienti in merito all'organizzazione del servizio, ai soggetti affidatari, alla filiera e alla natura economica dello stesso, anche alla luce dell'attenzione posta nei confronti della comunicazione all'utenza rispetto agli altri tipi di raccolta differenziata. Tale carenza informativa non appare giustificata trattandosi di un servizio di interesse generale per il quale i cittadini sono chiamati a contribuire attraverso il pagamento di una tariffa.

77. Rispetto all'uso costante, da parte dei Consorzi, degli adesivi riportanti le diciture non corrette ampiamente descritte, a fronte delle frequenti segnalazioni della Polizia Municipale, del Comune e di singoli cittadini, emerge, da parte di AMA, una saltuaria attività di richiamo svolta peraltro attraverso strumenti informali²⁸. E ciò nonostante la piena consapevolezza, da parte della medesima della natura dell'attività affidata ai consorzi, della sua natura pubblicitica – anche in quanto svolta sul sedime pubblico – nonché del suo carattere economico.

Solo il 15 maggio 2015, ad istruttoria avviata, la società ha formalizzato l'ordine di servizio n.1 nei confronti di quest'ultimi affinché procedessero alla rimozione delle scritte in contrasto con l'oggetto dell'appalto *“che si riferisce solo e soltanto alla raccolta differenziata di rifiuti costituiti da abiti usati ed accessori di abbigliamento”*²⁹.

78. In particolare, va rilevato che non può considerarsi sufficiente aver ricondotto i processi legati alla raccolta di indumenti in un ambito

²⁶ Sul punto sono emerse posizioni discordanti tra i consorzi e AMA. I primi sostengono di non aver mai ricevuto un modello anzi di aver proposto bozze alla società senza ricevere risposta e, alla fine di averli realizzati in autonomia (cfr.40 e 58)

²⁷ Cfr. punto 8

²⁸ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA, doc. n.18 (messaggio trasmesso da (omissis) al Consorzio Bastiani)

²⁹ Nota allegata alla risposta alla richiesta di informazioni prot. 38258 del 3.6.2015 (doc. n. 36 del fascicolo istruttorio).

regolamentato e che non vi fosse la necessità di vigilare in ordine a come il servizio venisse presentato e proposto ai cittadini romani. La circostanza è confermata dal fatto che il primo messaggio informale di richiamo, avente per oggetto i cassonetti gialli e le scritte apposte su di essi, porti la data del 31 gennaio 2013³⁰. In realtà, la natura dell'attività svolta ed il particolare rapporto che lega AMA a Roma Capitale, avrebbe richiesto un ruolo di regia e controllo più incisivo che non vi è stato.

79. Sulla base di tali elementi emerge che l'attività di AMA relativa alla raccolta di indumenti usati, è stata inadeguata ed omissiva per quello che riguarda la predisposizione dell'adesivo previsto dal capitolato di gara, i controlli svolti nei confronti dei consorzi affidatari ed il set informativo a disposizione dei consumatori, attraverso il sito internet della società ai sensi degli art. 20, comma 2, e 22 del Codice del Consumo.

80. Alla luce di quanto esposto le condotte di cui alla lettera A), messe in atto da Sol.co. e Bastiani, rappresentano una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, commi 1 e 2, e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore, attraverso una scorretta prospettazione delle finalità per cui viene svolta la raccolta degli indumenti usati e omettendo informazioni relative alle reali finalità commerciali della raccolta e che si trattava di un servizio svolto per conto di AMA.

81. Le condotte di cui alla lettera B), poste in essere da AMA, rappresentano una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 20, comma 2 e 22, commi 1 e 2, del "Codice del Consumo", in quanto contraria alla diligenza professionale ed idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore, attraverso l'omissione della adeguata vigilanza nei confronti dei consorzi rispetto alle diciture apposte sui cassonetti, la mancata predisposizione del modello di adesivo previsto dal capitolato e l'assenza, nell'ambito del sito internet della società, di un'adeguata informazione circa le modalità e la destinazione dei beni proveniente dalla raccolta in esame nei limiti sopra indicati.

³⁰ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA , doc. n.39 (5° file della lista di doc. informatici).

VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

82. 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.

83. 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.

84. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che le pratiche commerciali in esame sono state poste in essere almeno dal 31 gennaio 2013,³¹ e fino all'agosto 2015 e quindi risultano cessate. Con specifico riferimento alla data di inizio di tali pratiche, rilevano le evidenze delle prime segnalazioni di Ama ai consorzi circa l'irregolarità delle dicitura. Al riguardo, deve essere comunque evidenziato che i consorzi hanno dichiarato che le modalità di promozione non corrette fossero tipiche e consolidate tra i soggetti che svolgevano la raccolta nella fase precedente alla regolamentazione e che questi sono entrati a far parte delle cooperative perpetrando, in talune situazioni, le precedenti modalità di promozione. Per quanto attiene alla cessazione delle medesime si ha avuto riguardo, in seguito all'ordine di servizio n.1 che ha disposto, nel termine di 10 giorni lavorativi la rimozione delle scritte diverse da quelle autorizzate e non inerenti alle istruzioni di sicurezza e di uso del contenitore, alla successiva bonifica dei cassonetti dalle diciture ingannevoli, alla predisposizione ed apposizione sui cassonetti di un adesivo che supera le carenze informative in ordine ai soggetti che svolgono la raccolta e alla finalità commerciale della stessa³² e alla modifica ed integrazione della sezione del sito di AMA destinata alla raccolta degli indumenti usati.

85. Con riguardo alle condotte A) e B), nel valutare la gravità della violazione, si tiene conto:

- i)* della natura delle condotte illecite;
- ii)* della dimensione economica dei professionisti;
- iii)* della modalità di diffusione delle informazioni offerte.

³¹ Verbale 23.4.2015 redatto presso AMA , doc. n.23

³² Cfr. par. 68.

86. Con riferimento al Consorzio SOL.CO. - Solidarietà e Cooperazione società cooperativa sociale a r.l., si considera la sua dimensione nonché la diffusione della pratica relativa a circa la metà dei cassonetti posizionati nella città di Roma. Si tiene, tuttavia, conto del fatto che il consorzio ha nel corso del procedimento posto azioni tali da rimuovere le scritte contestate e quindi idonee a cessare la pratica. Per tali motivi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di 100.000 € (centomila euro)

87. Con riferimento ALBERTO BASTIANI – consorzio di cooperazione sociale o.n.l.u.s., va considerata la sua modesta dimensione e la diffusione della pratica relativa a circa la metà dei cassonetti posizionati nella città di Roma. Rileva inoltre in termini di minore gravità della condotta e nonostante la presenza degli adesivi recanti diciture ingannevoli anche sui contenitori gestiti dal consorzio, la predisposizione di un adesivo ³³ nel quale erano comunque presenti seppure in modo non del tutto adeguato. Talune indicazioni relative all'attività svolta, a chi la svolgeva ed al soggetto affidante, AMA. Si tiene inoltre conto del fatto che il consorzio ha nel corso del procedimento posto azioni tali da rimuovere le scritte contestate e quindi idonee a cessare la pratica. Per tali motivi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile nella misura di € 10.000 (*diecimila euro*).

88. Con riferimento ad AMA, rileva in primo luogo la sua dimensione, essendo il principale operatore nazionale nella raccolta di rifiuti urbani e con un rilevante fatturato, l'ampiezza della pratica relativa ad un servizio di raccolta rifiuti svolto nella città di Roma. Si tiene anche conto delle iniziative assunte nel corso del procedimento che hanno portato alla rimozione della pratica. Per tali motivi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a società Azienda Municipale Ambiente in forma abbreviata AMA S.p.A. nella misura di € 100.000 € (centomila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che le pratiche commerciali in esame risultano scorrette ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, commi 1 e 2, e 22, commi 1 e 2 del Codice del Consumo in quanto contrarie alla diligenza professionale e idonee, mediante la promozione della raccolta degli indumenti usati attraverso diciture che

³³ Cfr. par. 55.

inducono a ritenere che tale attività venga svolta a scopo umanitario e caritatevole senza alcun riferimento all'attività commerciale che ne deriva e nella mancata e/o insufficiente vigilanza nei confronti dei consorzi ed il mancato riferimento, nei principali veicoli informativi utilizzati, all'attività commerciale collegata alla raccolta degli indumenti usati;

DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al par. V, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dal consorzio SOL.CO. - Solidarietà e Cooperazione società cooperativa sociale a r. l., da ALBERTO BASTIANI – consorzio di cooperazione sociale o.n.l.u.s., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 21, commi 1 e 2, e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al par. V, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Azienda Municipale Ambiente in forma abbreviata AMA S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi 20, comma 2, e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare al consorzio SOL.CO. - Solidarietà e Cooperazione società cooperativa sociale a r. l., con riferimento alla pratica di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro);

d) di irrogare al consorzio ALBERTO BASTIANI – consorzio di cooperazione sociale o.n.l.u.s., con riferimento alla pratica di cui al punto a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 €(diecimila euro);

e) di irrogare alla società Azienda Municipale Ambiente in forma abbreviata AMA S.p.A., con riferimento alla pratica di cui al punto b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 € (centomila euro).

Le sanzioni amministrative di cui alle lettere c), d) ed e) devono essere pagate 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, lett. *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

IL PRESIDENTE

Giovanni Pitruzzella