



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXV - n. 50

Pubblicato sul sito *[www.agcm.it](http://www.agcm.it)*  
25 gennaio 2016



## SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
<b>I785 - GARA CONSIP SERVIZI DI PULIZIA NELLE SCUOLE</b>	
<i>Provvedimento n. 25802</i>	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	89
<b>C12023 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/RCS LIBRI</b>	
<i>Provvedimento n. 25807</i>	89
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	134
<b>PS9916 - ACEA ATO 2-PROBLEMI FATTURAZIONE E RISCOSSIONE</b>	
<i>Provvedimento n. 25789</i>	134
<b>PS9919 - GORI PROBLEMI FATTURAZIONE E RISCOSSIONE</b>	
<i>Provvedimento n. 25790</i>	198
<b>PS9923 - CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO-PROBLEMATICHE VARIE</b>	
<i>Provvedimento n. 25791</i>	240



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I785 - GARA CONSIP SERVIZI DI PULIZIA NELLE SCUOLE**

*Provvedimento n. 25802*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la propria delibera adottata in data 8 ottobre 2014, con la quale è stata avviata, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 287/90, un'istruttoria nei confronti di CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A. Kuadra S.p.A. ed Exitone S.p.A., volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE e con cui è stato fissato al 31 dicembre 2015 il termine di chiusura del procedimento;

VISTO il provvedimento adottato in data 1° aprile 2015, con il quale il procedimento è stato esteso nei confronti della società Roma Multiservizi S.p.A.;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa alle Parti in data 16 ottobre 2015;

VISTO il provvedimento adottato in data del 11 novembre 2015 con il quale, su istanza di talune parti, è stato prorogato al 15 gennaio 2016 il termine di chiusura del procedimento;

VISTE le memorie conclusive di CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Roma Multiservizi S.p.A., Kuadra S.p.A. ed Exitone S.p.A., pervenute in data 10 dicembre 2015;

SENTITI in audizione finale, in data 15 dicembre 2015, CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Kuadra S.p.A. e Roma Multiservizi S.p.A.;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

1. Il CNS - Consorzio Nazionale Servizi Società cooperativa (di seguito CNS) è una società cooperativa senza finalità di lucro, con sede legale in Bologna, Via della Cooperazione n. 3, costituita nel 1977 e aderente alla Lega Nazionale delle Cooperative. Il Consorzio i) acquisisce appalti e commesse di lavoro, stipulando i contratti con le committenze, pubbliche e private, ii)

garantisce la corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali tramite la struttura, le attrezzature ed il personale delle associate alle quali affida in esecuzione il lavoro; iii) fornisce supporto alle associate per il miglioramento dei livelli di qualità dei servizi e dell'organizzazione aziendale. Gli ambiti merceologici in cui opera sono: *facility management*, energia, ecologia, pulizie, ristorazione, logistica, servizi museali e gestioni varie (prestazioni collegate alla gestione degli interventi biomedicali e ai servizi assistenziali). Ad oggi il CNS conta 209 associate dislocate sull'intero territorio nazionale.

Il fatturato realizzato dal CNS nel 2014 è stato pari a 744.315.174 euro.

**2. Manutencoop Facility Management S.p.A.** (di seguito Manutencoop o anche MFM) è una società, con sede legale in Zola Predosa (Bologna) - Via Ubaldo Poli 4, attiva nel settore dell'integrated *facility management* e in particolare nella gestione e nell'erogazione di servizi integrati rivolti agli immobili, al territorio ed a supporto dell'attività sanitaria. MFM aderisce al Consorzio CNS.

Manutencoop Facility Management S.p.A. fa parte del gruppo guidato dalla società Manutencoop Società Cooperativa. Quest'ultima, a sua volta, è una società partecipata da oltre 700 soci lavoratori e oltre 700 soci sovventori. Sulla base delle rilevanti disposizioni normative con riferimento ai soci lavoratori nonché delle disposizioni statutarie in relazione ai soci sovventori, nessuno dei soci può esercitare il controllo di Manutencoop Società Cooperativa. Il gruppo è attivo nei settori del facility management, nella prestazione di servizi ambientali e nelle attività di vendita immobiliare. Il fatturato realizzato da MFM nel 2014 è stato di 731.142.493 euro.

**3. Roma Multiservizi S.p.A.** (di seguito Roma Multiservizi o anche RM) è una società, con sede legale a Roma, Via Tiburtina 1072, che svolge attività nel settore dei servizi di pulizia e di servizi ausiliari relativi agli edifici scolastici e altri immobili civili nonché delle aree comunali. Il 51% del capitale di Roma Multiservizi è detenuto da AMA S.p.A. mentre una quota del 45,47% è detenuta da Manutencoop. Il restante 3,53% del capitale è detenuto da La Veneta Servizi S.p.A. (di seguito La Veneta). Le quote di Manutencoop e di La Veneta sono gestite, come si dirà meglio nel prosieguo, in base a un regime giuridico che determina il controllo da parte di Manutencoop della totalità della partecipazione privata in Roma Multiservizi (pari al 49% del capitale sociale).

Il fatturato realizzato da Roma Multiservizi nel 2014 è stato di 79.396.644 euro.

**4. Kuadra S.p.A.** (di seguito Kuadra) è una società, con sede legale in Genova, Corso Torino 1/10, che svolge attività nel settore dei servizi di pulizia di immobili civili, industriali e commerciali, sia pubblici che privati. Il 68,3% del capitale di Kuadra è detenuto da Esperia S.p.A., mentre le restanti quote sono suddivise tra Impresa Isolabella S.r.l. (22,55%), Telekna S.r.l. (2,86%) e una persona fisica (1,17%).

Il fatturato realizzato da Kuadra riferito al 2014 è stato di 57.638.819 euro.

**5. EXITone S.p.A.** (di seguito Exitone) è un'azienda, con sede legale in Roma, Via Bissolati 20, attiva nella gestione patrimoni immobiliari, gestione di servizi alla sanità, gestione sistemi energetici, gestione ambientale. Exitone fa parte del gruppo STI, attivo nello sviluppo di modelli di Asset Management orientati alla gestione ed alla valorizzazione del territorio, del costruito e

dell'ambiente, nonché ad attività di Project Management in ambito sanitario e di valorizzazione dell'asset ospedaliero.

Il gruppo STI è composto dalla Holding Industriale, STI S.p.A., e dalle società controllate operanti nel settore del management (EXITone S.p.A., Poliedra Sanità S.p.A., Poliedra Ingegneria Clinica S.r.l., Gestione Integrata S.r.l., GEFIntermediazioni S.r.l., IdeaRE S.p.A.) e nel settore dell'investment (ITS S.r.l.).

Il fatturato realizzato da Exitone riferito al 2013 è stato di 15.479.875 euro.

## **II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO**

**6.** In data 11 luglio 2012 Consip S.p.A. (di seguito "Consip"), per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha indetto una gara comunitaria a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, per gli Istituti Scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della Pubblica Amministrazione (di seguito anche "gara Consip").

**7.** Nel luglio 2014 Consip ha trasmesso all'Autorità, su richiesta di quest'ultima, una documentazione descrittiva dell'esito della suddetta gara dalla cui analisi sono emerse alcune anomalie che lasciavano ipotizzare una violazione della normativa a tutela della concorrenza.

**8.** Pertanto, con delibera n. 21125 dell'8 ottobre 2014, l'Autorità ha disposto l'avvio del presente procedimento nei confronti di CNS, Manutencoop, Kuadra ed Exitone. In pari data sono stati autorizzati accertamenti ispettivi presso le sedi delle originarie parti del procedimento nonché presso le sedi di Roma Multiservizi S.p.A. e di altre tre società partecipanti alla gara Consip; gli accertamenti ispettivi si sono svolti nelle date del 14 e 15 ottobre 2014.

**9.** Nelle date del 26 e 27 novembre 2014, l'Associazione Nazionale Imprese di Pulizia ANIP (di seguito ANIP) e l'Associazione Nazionale delle Cooperative di Servizi – Legacoop Servizi hanno fatto pervenire rispettive istanze di partecipazione al procedimento istruttorio ai sensi dell'art. 7, comma 1, del D.P.R. n. 217/98. Tali istanze sono state accolte con comunicazioni del 19 dicembre 2014.

**10.** Con decisione del 1° aprile 2015 il procedimento è stato esteso a Roma Multiservizi S.p.A., in ragione di ulteriori elementi emersi nel corso dell'istruttoria.

**11.** Le parti del procedimento sono state sentite in audizione; le parti e ANIP hanno più volte esercitato il diritto di accesso agli atti del procedimento e presentato memorie scritte. Inoltre, le Parti e ANIP sono state destinatarie di richieste di informazioni. Richieste di informazioni sono state, altresì, formulate alla stazione appaltante Consip S.p.A.

**12.** In data 16 ottobre 2015 è stata inviata alle parti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (nel prosieguo "CRI").

**13.** Con provvedimento dell'11 novembre 2015 l'Autorità ha prorogato al 15 gennaio 2016 il termine di conclusione del procedimento, originariamente fissato al 31 dicembre 2015, a seguito di richiesta di talune parti, in ragione dell'esigenza, manifestata dalle stesse, di ottenere talune precisazioni in ordine alle modalità di citazione dei documenti richiamati nelle CRI. Tali precisazioni sono state rese dall'Autorità con comunicazione del 13 novembre 2015, inviata a tutte le parti e agli intervenienti.

**14.** Il 15 dicembre 2015, successivamente al deposito delle deduzioni e delle memorie finali delle parti, sono stati sentiti in audizione dinanzi al Collegio dell'Autorità i rappresentanti degli uffici nonché i rappresentanti delle società CNS, Manutencoop, Kuadra e Roma Multiservizi.

### **III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE**

#### ***III.1 Le dinamiche del settore***

**15.** Dall'attività istruttoria svolta è emerso che nel settore in esame sussiste la forte propensione degli operatori dei servizi di pulizia a garantirsi il mantenimento del portafoglio clienti, in prima istanza in termini di rinnovo dei contratti relativi alle commesse in essere (c.d. contratti storici) e, in seconda battuta, laddove sussistano ostacoli al mantenimento del posizionamento territoriale, in termini di salvaguardia dei livelli di fatturato detenuti. La logica del mantenimento del portafoglio comune al CNS e alle altre parti del procedimento si inserisce, peraltro, in un contesto in cui i rapporti tra gli operatori del settore appaiono caratterizzati da uno spirito collaborativo e di condivisione di interessi comuni.

**16.** Al riguardo, si segnala una mail interna al CNS datata 7 febbraio 2014 in cui si rappresenta l'opportunità di concedere subappalti in alcune scuole di Torino in ragione del fatto che un altro Consorzio (Confcooperative) *“ha chiesto spazi per le proprie associate che svolgono attualmente il servizio”*, precisando altresì *“a noi viene bene per i rapporti con CONF che si manterrebbero fluidi e collaborativi per le prossime vicende ‘rifiuti’”* (cfr. doc. I.37.4.2).

**17.** Più in generale, le imprese del settore, anche al di fuori dei consorzi, si incontrano per *“condividere obiettivi e modalità delle iniziative da intraprendere”* e *“discutere delle problematiche connesse al bando tipo per il servizio pulizia”*, come ad esempio, avvenuto in occasione dell'incontro organizzato da CNS in data 20 novembre 2013 *“tra i cinque maggiori player di mercato (MFM, Manital, Coopservice, Dussmann e CNS)”* che, *“vista l'importanza ma anche la delicatezza”* degli argomenti da trattare, si è deciso di svolgere presso un hotel e non presso la sede del Consorzio come inizialmente ipotizzato (cfr. doc. I.37.4.60).

**18.** Risulta anche che il Consorzio talora partecipa alle gare per fungere da *“schermo utile”* per consorziate che vi partecipano autonomamente (tra cui Manutencoop), nell'ottica di favorire la continuità dei contratti in essere (cfr. doc. I.37.4.70).

**19.** Venendo ai fatti direttamente oggetto di istruttoria, dagli atti è emerso che l'obiettivo di mantenimento del portafoglio è risultato essere comune a tutte le parti del procedimento attive nel settore ed è stato, nel contesto della gara Consip, dalle stesse perseguito tramite modalità più o meno formalizzate di collaborazione.

**20.** Nel corso dell'audizione con gli uffici, i rappresentanti del CNS hanno affermato che per il Consorzio la difesa della territorialità ha una valenza cruciale ai fini della scelta delle consorziate con cui partecipare alle gare e che la tutela del portafoglio di ciascuna costituisce uno dei criteri guida nella scelta dei lotti in cui presentare offerta (cfr. doc. IV.231).

**21.** A questa logica risponde la procedura di individuazione di un'impresa associata per conto della quale il Consorzio partecipa alla gara (c.d. preassegnazione). In particolare, ai sensi dell'art. 1.4 del Regolamento del CNS denominato *“Regolamento dei rapporti contrattuali ed economici di pre-assegnazione ed esecuzione di servizi e lavori alle associate”*, la preassegnazione *“avviene su iniziativa del Consigliere con delega commerciale, previa richiesta formale esplicita*



dell'interessata nonché su indicazione del responsabile territoriale" (cfr. doc. I.13). Rispetto a tale disposizione, i rappresentanti del CNS hanno chiarito che sono sempre le consorziate a richiedere al CNS di partecipare alla procedura ad evidenza pubblica per loro conto e che il responsabile territoriale assume un ruolo principalmente nell'ambito di gare di dimensione locale.

**22.** Ancorché il regolamento disciplini una procedura specifica al riguardo, secondo quanto riferito dai rappresentanti del CNS, non sempre rimane evidenza documentale delle richieste di preassegnazione, le quali spesso vengono formulate oralmente.

La richiesta di partecipazione viene pertanto valutata dal CNS al fine di accertare *a)* la sussistenza dei requisiti di qualificazione; *b)* la capacità delle cooperative che chiedono la preassegnazione (in termini di requisiti di carattere generale, di capacità tecnico-finanziaria, *know how*, ecc.); *c)* la competitività che avrebbe l'offerta del CNS ove accettasse di indicare quella consorziata tra le partecipanti<sup>1</sup>.

I rappresentanti del CNS hanno anche chiarito che, quando tali verifiche danno esito positivo, il Consorzio inoltra una formale lettera di pre-assegnazione alla consorziata, mentre il rigetto dell'istanza può assumere forma scritta od orale a seconda dei casi.

**23.** Tuttavia, se, con riferimento ad una data gara, una consorziata risulta essere titolare "uscente" della commessa (c.d. commessa "di portafoglio"), è prassi del CNS partecipare alla gara indicando quella consorziata per la medesima commessa nell'area geografica di riferimento.

Per tale motivo, le consorziate "di portafoglio" ottengono di *default* lo status di preassegnatarie (fatta salva l'eventuale rinuncia a partecipare con il Consorzio e ferma restando la sussistenza, ove richiesti dal bando anche per le singole consorziate, dei requisiti di partecipazione alla gara, oltreché delle capacità tecniche e finanziarie della consorziata stessa).

Risulta altresì che anche le consorziate fanno valere presso il Consorzio pretese di mantenimento del proprio portafoglio (si veda, doc. I.37.4.44, in cui Coop2001, in occasione delle assegnazioni delle scuole di propria spettanza per dare seguito alle attribuzioni della gara Consip, lamenta la mancata concordanza con il fatturato realizzato in precedenza).

**24.** I passaggi della procedura così descritta dal CNS sono stati solo parzialmente confermati dalla sua consorziata Manutencoop, la quale, in sede di audizione (cfr. doc. IV.230), ha affermato che la richiesta formale al CNS per la partecipazione ad una gara d'appalto deve necessariamente assumere veste formale e che l'iniziativa proviene sempre dalle consorziate ("*Tale richiesta formale è indispensabile*"), senza menzionare l'ipotesi della preassegnazione di *default* riconosciuta dal CNS alle consorziate "di portafoglio" (e, dunque, alla stessa Manutencoop, come nel caso della gara in esame).

**25.** Manutencoop ha affermato, anche in relazione alla propria attività, che l'ambito territoriale in cui storicamente essa opera è uno dei principali criteri a cui far riferimento nella scelta delle gare (e/o dei lotti) cui partecipare. Ciò in quanto nel settore è prassi comune tentare di confermare la propria presenza nei territori in cui si è già attivi e, dunque, si dispone già del personale adibito ai servizi di pulizia e, in generale, di un'organizzazione più strutturata e capillare in relazione ai servizi messi a bando.

**26.** Quanto a Roma Multiservizi, nel corso dell'audizione con gli uffici i rappresentanti dell'impresa hanno riferito che quest'ultima opera esclusivamente nel territorio della città di Roma

---

<sup>1</sup> Cfr. doc. IV.231.

e che, in occasione della gara in esame, Roma Multiservizi aveva “*un forte interesse di continuare a svolgere il servizio sugli istituti scolastici già serviti, al fine di mantenere il portafoglio clienti*” (cfr. doc. IV.226). Nella medesima direzione, depongono le negoziazioni finalizzate alla conclusione dell’accordo concluso da CNS e Roma Multiservizi (v. *infra*) in cui, nello stabilire l’importo che sarebbe dovuto derivare dalle commesse oggetto di subappalto, si fa riferimento alla necessità che tale importo rispecchi il portafoglio già detenuto da Roma Multiservizi (docc. II.139, II.151.4 e II.151.10).

**27.** I rappresentanti di Kuadra hanno affermato che, con riferimento all’appalto in discorso – che prevedeva che gli aggiudicatari dei diversi lotti provvedessero a riassorbire il personale operante in precedenza alle dipendenze dei prestatori “uscenti” del servizio – per la società risultava poco rilevante partecipare in un lotto piuttosto che in un altro (cfr. doc. IV.234).

### **III.2 La Gara**

#### **Il disegno della gara**

**28.** La gara Consip per l’affidamento dei servizi di pulizia nelle scuole è suddivisa in 13 lotti, definiti con un criterio geografico. L’importo totale della base d’asta ammonta a circa 1,63 miliardi di euro, per un periodo di due anni, rinnovabili per un altro anno. Il valore approssimativo di ciascun lotto è mediamente intorno ai 100.000 euro, ma raggiunge, per i lotti 4, 6 e 11, un importo pari a quasi 200 milioni di euro, come rappresentato nella seguente Tabella.

**Tabella 1**

Lotto	Valore	Area di riferimento
1	110,6 mln	Valle d’Aosta, Piemonte e Liguria
2	95,2 mln	Emilia Romagna
3	83,8 mln	Toscana
4	192,2 mln	Sardegna e Lazio
5	95,1 mln	Lazio
6	196,8 mln	Campania
7	91,2 mln	Campania
8	105 mln	Lombardia e Trentino
9	93,8 mln	Friuli Venezia Giulia e Veneto
10	112,5 mln	Umbria, Marche, Abruzzo e Molise
11	194,3 mln	Puglia
12	89,8 mln	Calabria e Basilicata
13	172,3 mln	Sicilia

**29.** L’aggiudicatario di ciascun lotto stipula una Convenzione per l’affidamento dei servizi di pulizia e, qualora richiesti, di ausiliario, ripristino della funzionalità degli immobili, giardinaggio e disinfestazione presso le scuole e le amministrazioni beneficiarie di tali servizi. In particolare, l’aggiudicatario si impegna a svolgere i servizi oggetto della Convenzione per le amministrazioni

che, aderendo alla Convenzione stessa, facciano richiesta di tali servizi tramite degli appositi ordinativi di fornitura, fino al raggiungimento degli importi riportati in Tabella 1.

Ai sensi del bando di gara, le convenzioni avrebbero avuto durata di due anni prorogabili di uno.

**30.** Inoltre, nel caso in cui prima della scadenza del termine di durata della Convenzione (eventualmente prorogato) venga raggiunto il limite massimo stabilito per il lotto interessato, il fornitore ha l'obbligo di continuare la fornitura dei servizi oggetto della Convenzione alle medesime condizioni stabilite nella stessa, fino a concorrenza del valore del *plafond* aggiuntivo previsto per il lotto stesso. L'ammontare di tali ulteriori importi previsti per ciascun lotto varia dai 16,8 ai 39,4 milioni di euro.

**31.** Il criterio di aggiudicazione adottato è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. In particolare, le offerte si articolano in offerta tecnica e offerta economica. Il punteggio massimo associato all'offerta tecnica è di 60 punti, mentre il punteggio massimo conseguibile tramite l'offerta economica ammonta a 40 punti. Il punteggio dell'offerta economica dipende dall'entità dei ribassi offerti dai partecipanti sull'importo a base d'asta.

**32.** Per ciascuna voce di prezzo, tali ribassi vengono convertiti in un punteggio economico per mezzo di una formula matematica. La suddetta formula è tale per cui il punteggio economico generato dipende anche dallo sconto medio e dallo sconto massimo offerto per la voce di prezzo considerata<sup>2</sup>.

**33.** I valori posti come base d'asta sono stati generalmente ottenuti a partire dal costo del personale interno delle scuole che, in precedenza, svolgeva il medesimo servizio, ma che successivamente non è stato riconfermato dalle strutture (le quali hanno pertanto dovuto affidare il servizio a soggetti terzi).

**34.** A ciascun concorrente che risulti primo in graduatoria provvisoria per più lotti, potranno essere aggiudicati al massimo tre lotti, da selezionare sulla base di un criterio di rilevanza economica<sup>3</sup>.

**35.** Il disciplinare di gara prevede la possibilità di partecipazione per i consorzi, precisando che questi sono tenuti a indicare le consorziate per le quali essi concorrono. A queste ultime, è fatto divieto di partecipare alla gara in qualsiasi altra forma, individuale o associata.

**36.** Lo stesso disciplinare riconosce la possibilità di partecipare nella forma di raggruppamenti temporanei di imprese. A riguardo è stato precisato che, sebbene la composizione del raggruppamento debba rimanere la stessa per tutti i lotti per cui il raggruppamento stesso decida di partecipare, sia possibile variare nei diversi lotti la percentuale di esecuzione per le imprese raggruppate. È altresì data possibilità ai raggruppamenti di designare, per ciascuno dei lotti a cui

<sup>2</sup> In particolare, la formula utilizzata per il calcolo del punteggio economico è la seguente:

$$PE_i = PE_{i,max} * \begin{cases} 0,85 * \frac{R_i}{R_{i,med}}, & R_i \leq R_{i,med} \\ \left[ 0,85 + (0,15) * \frac{R_i - R_{i,med}}{R_{i,max} - R_{i,med}} \right], & R_i > R_{i,med} \end{cases}$$

ove:

$PE_i$  e  $PE_{i,max}$  rappresentano rispettivamente il punteggio economico attribuito e il punteggio economico massimo attribuibile per la i-esima voce di prezzo;

$R_i$ ,  $R_{i,med}$  e  $R_{i,max}$  rappresentano rispettivamente il ribasso offerto dal concorrente considerato, la media del totale dei ribassi e il ribasso massimo tra quelli offerti dai concorrenti, in relazione alla i-esima voce di prezzo.

<sup>3</sup> Tale limite di tre lotti può essere derogato in alcune ipotesi: si tratta, ad esempio, del caso in cui il concorrente che si sia già aggiudicato tre lotti (individuati con il criterio della rilevanza economica), in relazione a ulteriori lotti sia l'unico a presentare un'offerta o comunque a essere presente nella graduatoria provvisoria, o sia l'unico a presentare un'offerta valida.

questi intendano partecipare, una diversa impresa mandataria all'interno di quelle appartenenti al raggruppamento stesso.

### **I risultati di gara**

**37.** La data di scadenza per la presentazione delle offerte relative alla gara Consip è stata fissata al 15 ottobre 2012. Le aggiudicazioni dei primi lotti, tuttavia, sono intervenute solo a partire dal settembre 2013 (mese nel quale sono stati aggiudicati nove dei tredici lotti messi a gara), per poi completarsi nei mesi successivi per i lotti rimanenti.

**38.** Come premesso, otto dei tredici lotti in cui si è articolata la gara Consip sono stati vinti dall'ATI 1 (di cui fa parte il CNS) e da Manutencoop, soggetti che, in particolare, sono risultati vincitori di quattro lotti ciascuno. Tali otto lotti corrispondono, in termini geografici, alla totalità dell'Italia centro-settentrionale. Degli otto lotti complessivamente vinti da tali due soggetti, tre sono stati assegnati all'ATI 1 e tre a Manutencoop, per via del limite massimo di lotti aggiudicabili previsto dal disciplinare di gara.

**39.** Né l'ATI 1 né Manutencoop hanno, invece, partecipato alle procedure per l'aggiudicazione dei rimanenti cinque lotti, riferiti alle regioni dell'Italia meridionale. Questi ultimi lotti sono stati aggiudicati ad altri soggetti (Manital, CICLAT, Team Service e Dussmann).

**40.** Con riferimento agli otto lotti dell'Italia centro-settentrionale, sia la ATI 1 che Manutencoop in ciascuno dei lotti per cui hanno concorso hanno conseguito un punteggio tecnico piuttosto elevato, pari o di poco inferiore al punteggio tecnico massimo (60 punti) previsto dal disciplinare di gara e sempre superiore a quello degli altri partecipanti.

**41.** Riguardo a tali 8 lotti, il CNS ha presentato offerta quale mandataria di ATI 1 in cui figuravano come mandanti Kuadra ed Exitone su sei dei tredici lotti di gara; in particolare, l'offerta è stata avanzata per i lotti 1 (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria), 3 (Toscana), 4 (Sardegna e Lazio), 5 (Lazio), 9 (Friuli Venezia Giulia e Veneto) e 10 (Umbria, Marche, Abruzzo e Molise).

Nella domanda di partecipazione il Consorzio ha indicato per l'esecuzione dell'appalto 19 consorziate, 6 delle quali con sede legale nel Lazio, 4 con sede legale in Piemonte, 3 con sede legale in Emilia Romagna, le restanti 6 con sede legale rispettivamente in Sardegna, Puglia, Umbria, Friuli Venezia Giulia e Toscana. Delle cooperative designate, quella di maggiori dimensioni risultava essere Coopservice Soc. coop. p.a. di Reggio Emilia.

**42.** L'ATI 1 si è aggiudicata i lotti 1, 4 e 10. Il lotto 5, per cui l'ATI 1 pure era risultata vincitrice, è stato assegnato al secondo classificato per il raggiungimento del numero massimo di lotti spuntabili da parte dell'ATI stessa.

Sui lotti in cui l'ATI 1 è risultata vincitrice, MFM non ha presentato offerta.

Sui due lotti 3 e 9, gli unici in cui si è registrata una sovrapposizione tra i due concorrenti, l'ATI 1 ha presentato un ribasso decisamente meno aggressivo rispetto a quello formulato sugli altri lotti.

**43.** MFM, pur essendo una consorziata di CNS, ha partecipato autonomamente alla gara, presentando offerta sui seguenti quattro lotti: 2 (Emilia Romagna), 3 (Toscana), 8 (Lombardia e Trentino) e 9 (Friuli Venezia Giulia e Veneto).

Anche MFM, al pari dell'ATI guidata dal CNS, è risultata aggiudicataria del massimo numero di lotti assegnabili ad un unico concorrente ai sensi della *lex specialis* di gara, ovvero tre lotti; trattasi, segnatamente, dei lotti 2, 8 e 9. Il lotto 3, per cui MFM pure era risultata vincitrice, è stato assegnato al secondo classificato per il raggiungimento del numero massimo di lotti acquisibili

dalla società. Per ciascun lotto su cui ha presentato offerta, MFM ha formulato ribassi economici di uguale entità.

**44.** Quanto a RM, la stessa non ha partecipato alla gara Consip nonostante fosse interessata quantomeno ai lotti del Lazio (lotti 4 e 5) ed, in particolare, al lotto n. 4, comprendente gli istituti scolastici di cui RM era gestore “uscente” dei servizi di pulizia.

Come vedremo, le evidenze istruttorie hanno permesso di ricostruire la negoziazione e stipula, nell’arco temporale che si colloca tra il bando di gara Consip e la scadenza del termine per presentare offerta, di un accordo tra RM e CNS avente ad oggetto, da un lato, l’impegno di RM a non partecipare alla gara Consip e, dall’altro, il corrispondente obbligo di CNS a richiedere, una volta aggiudicatosi il lotto 4, l’autorizzazione al subappalto in favore di RM della quota parte del lotto comprendente il portafoglio pregresso detenuto da RM.

**45.** Una sintesi dei risultati di gara, con particolare riguardo alle offerte economiche presentate per ciascun lotto, è fornita nella Tabella 2. In particolare, si riporta per ciascun lotto il numero di soggetti partecipanti alle procedure di aggiudicazione dello stesso, il soggetto che è risultato vincitore del lotto stesso, lo sconto medio offerto dai partecipanti e lo sconto medio ponderato offerto dall’ATI 1 e da Manutencoop.

Tabella 2

Lotto	Regioni e valore	Partecipazio ne ATI 1 e sconto offerto	Partecipazione Manutencoop e sconto offerto	Media sconti offerti	Numero partecipanti	Vincitore
1	Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria 110,6 mln	42,88%	—	38,11%	3	ATI 1
2	Emilia Romagna 95,2 mln	—	48,81%	52,8%	5	Manutencoop
3	Toscana 83,8 mln	39,71%	48,81%	—	11	Manutencoop*
4	Sardegna e Lazio 192,2 mln	46,06%	—	47,51%	2	ATI 1
5	Lazio 95,1 mln	46,06%	—	45,09%	3	ATI 1**
6	Campania (NA-SA) 196,8 mln	—	—	65,65%	1	Manital***
7	Campania (CE-BN- AV) 91,2 mln	—	—	33,95%	2	CICLAT****
8	Lombardia e Trentino 105 mln	—	48,81%	46,01%	8	Manutencoop
9	Friuli Venezia Giulia e veneto 93,8 mln	39,71%	48,81%	42,46%	10	Manutencoop
10	Umbria, Marche, Abruzzo e Molise 112,5 mln	43,52%	—	42,44%	4	ATI 1
11	Puglia 194,3 mln	—	—	55,42%	1	Dussmann
12	Calabria e Basilicata 89,8 mln	—	—	48,73%	2	Team Service
13	Sicilia 172,3 mln	—	—	56,89%	3	Manital*****

\*Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stata Manutencoop, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile. Il lotto è quindi stato assegnato al partecipante successivo in graduatoria.

\*\*Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stato l'ATI 1, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile. Il lotto è stato quindi assegnato al partecipante successivo in graduatoria.

\*\*\*Tale lotto, tuttavia, risulta ancora non aggiudicato in via definitiva dalla Consip.

\*\*\*\*Il lotto risulta tuttavia assegnato all'altro partecipante, ossia il Consorzio Servizi Integrati.

\*\*\*\*\*Il lotto risulta tuttavia assegnato al partecipante successivo in graduatoria, ossia la ATI "l'Operosa".

### ***III.3 Le modalità partecipative alla gara Consip delle Parti***

#### **La strategia partecipativa adottata da CNS nella gara Consip**

**46.** In merito alla strategia di gara adottata e, in particolare, ai criteri di scelta adottati dal CNS per individuare i lotti su cui presentare offerta e per selezionare le consorziate con cui partecipare all'appalto, i rappresentanti del Consorzio hanno fornito le seguenti ricostruzioni fattuali.

**47.** Anzitutto, il CNS ha dichiarato di aver svolto, per la partecipazione alla gara in questione, talune considerazioni preliminari concernenti il numero dei lotti conseguibili, i costi diretti e indiretti di partecipazione a ciascun lotto (progettazione, fideiussione, analisi, saturazione dei castelletti). Tale analisi ha condotto il Consorzio – analogamente a quanto accaduto in altre gare simili - a decidere di presentare offerta su un numero di lotti pari a circa il doppio di quelli aggiudicabili, ovverosia sei lotti, per un massimo di tre lotti aggiudicabili. Così individuato il numero massimo di lotti su cui presentare offerta, il Consorzio ha selezionato i lotti su cui concretamente gareggiare seguendo il criterio guida di difesa del portafoglio specifico delle consorziate.

**48.** Quanto alla scelta dei lotti in cui presentare offerta, rispetto ai lotti localizzati nel sud Italia, il CNS ha dichiarato di aver deciso di non presentarvi offerta poiché il valore posto a base di gara risultava fuori mercato, anche per la presenza di un numero elevato di ex-LSU e dell'elevato delta tra valore convenzionabile e valore storico (il primo copriva solo la metà del secondo).

In ogni caso, per le consorziate che detenevano un portafoglio storico nelle Regioni del Sud, il Consorzio si è adoperato per garantire il mantenimento del valore riconducibile a tale portafoglio storico, tentando di garantire a tali consorziate, traslandone il portafoglio, valori il più possibile equivalenti di commesse in regioni ubicate nei lotti per i quali ha presentato offerta.

**49.** In merito alle strategie partecipative poste in essere dal CNS, rileva la mail interna al Consorzio del 6 novembre 2012, nel cui allegato, poche settimane dopo la prima seduta pubblica della gara Consip, vengono formulate talune osservazioni sul mantenimento della territorialità dei vari concorrenti nei lotti poi effettivamente aggiudicati a ciascuno di essi. Il tenore semantico del documento è privo di incertezze sull'esito della gara in relazione ai vari lotti (in particolare, si utilizza la dizione *“mantiene la territorialità ed incrementa significativamente il portafoglio”*, nonostante la procedura fosse in corso di svolgimento e sulla maggior parte dei lotti figurassero più partecipanti - doc. I.37.4.53).

In relazione al CNS, nel riferito documento vengono menzionati i soli lotti 1, 4 e 10, nonostante il Consorzio avesse presentato offerta anche su altri tre lotti. I lotti menzionati nel documento risultano essere quelli che il CNS si è effettivamente aggiudicato. Anche gli altri lotti citati vengono esattamente associati all'impresa poi risultata aggiudicataria (ad eccezione di un caso). Singolarmente, l'unica impresa partecipante non espressamente menzionata è Manutencoop (ancorché nel documento si legga: *“i restanti lotti ben possono rappresentare espressione dei rimanenti player di mercato”*).

**50.** Quanto alle consorziate individuate per partecipare con il Consorzio alla gara in esame, risulta in atti che, in data 18 luglio - trascorsi 7 giorni dalla pubblicazione del bando - (cfr. doc. I.30.24.72), il CNS aveva già individuato 18 delle 19 consorziate successivamente indicate in sede di offerta (cfr. doc. I.20).

**51.** In particolare, tramite tale mail interna al CNS del 18 luglio 2012, il vice presidente del Consorzio trasmette al direttore generale copia del portafoglio suddiviso per cooperative e *“l’ipotesi di assegnazione per cooperativa”*. Il vice presidente del CNS dichiara di voler verificare *“se c’è un minimo di proporzione tra quanto abbiamo ipotizzato come assegnazione e il loro portafoglio; appena lo finisco te lo faccio avere”*.

In allegato alla mail vi è la suddivisione delle cooperative da preassegnare per l’appalto. In tale allegato il portafoglio delle cooperative emiliane e delle associate stabilite nelle regioni del sud Italia risulta già traslato e riallocato nei lotti su cui le stesse consorziate sarebbero state effettivamente destinate.

**52.** Nonostante, come visto, il regolamento consortile concernente le modalità di preassegnazione richiedesse la piena formalizzazione di ogni fase della relativa procedura, il CNS ha potuto fornire evidenza della richiesta di preassegnazione esclusivamente di 4 consorziate, due delle quali rigettate senza formalizzare né motivare il provvedimento di diniego benché peraltro le stesse risultassero, per i lotti richiesti, associate di portafoglio.

Dalla documentazione acquisita in ispezione risultano, inoltre, altre due istanze formali di preassegnazione, avanzate da P&V Global Service (che ha inviato due email, a distanza di due mesi l’una dall’altra, per manifestare il proprio interesse ad essere indicata come preassegnataria per il lotto 13 - Sicilia) e Servizi Associati Soc. Coop (interessata al lotto 10 - Umbria, Marche e Abruzzo e Molise). Benché, anche queste due imprese fossero consorziate di portafoglio, in entrambi i casi il CNS non ha accolto le loro richieste (cfr. doc. II.95 e I.37.4.63).

**53.** In merito alle motivazioni sottese alla scelta delle consorziate esecutrici in occasione della procedura Consip, i rappresentanti del CNS hanno riferito che il Consorzio disponeva, rispetto ai servizi messi a gara, di un portafoglio di commesse pregresse di cui era affidatario *“uscente”* unitamente alle proprie consorziate (ivi inclusa Manutencoop) di 78 milioni di euro annui circa.

Pertanto, il CNS ha dapprima interpellato le consorziate *“di portafoglio”* - ossia le affidatarie *“uscenti”* delle commesse pregresse nell’area geografica di riferimento. A dire del Consorzio, alcune di queste hanno rappresentato di voler partecipare singolarmente, altre (individuabili tra le consorziate aventi minori dimensioni) hanno deciso di attendere l’aggiudicazione al fine di proporsi all’affidatario come imprese subappaltatrici.

Quanto alle consorziate non *“di portafoglio”*, per la gara in esame, il CNS ha indicato, quali preassegnatarie, alcune cooperative torinesi e alcune cooperative del Nord Est, titolari di appalti storici per circa 10 milioni di euro in Piemonte e più di 1 milione di euro in Friuli, le quali avevano fatto istanza al Consorzio di difendere il portafoglio acquisito autonomamente (non in qualità di consorziate).

Poiché il Consorzio aveva deciso di non partecipare per i lotti coincidenti con le regioni del Sud, per le consorziate che detenevano un portafoglio storico nelle regioni meridionali il Consorzio si è adoperato per garantire il mantenimento del valore riconducibile a tale portafoglio storico. In particolare, si è scelto di traslare detti portafogli in regioni ubicate nei lotti per i quali CNS ha presentato offerta.

**54.** In relazione alla scelta di non presentare offerta sul lotto dell’Emilia Romagna, il CNS ha fornito, in sede ispettiva e in audizione, le seguenti motivazioni.

Il Consorzio ha affermato che tale scelta è stata oggetto di discussione. Si è deciso di non presentare offerta su tale lotto poiché le 3 cooperative detentrici nella regione di appalti storici che



avevano manifestato la volontà di partecipare alla gara nell'ambito del Consorzio, Coopservice, Copura e Coopma (che nella medesima regione risultavano anche avere la sede legale), avevano espresso interesse a partecipare in lotti diversi da quello includente l'Emilia Romagna; ciò poiché tali cooperative risultavano essere in tale regione già assegnatarie dell'appalto di pulizie in istituti scolastici bandito da Intercent.er (una centrale di committenza regionale)<sup>4</sup>. Si tratta di consorziate aventi dimensioni considerevoli e che detenevano un portafoglio in quell'area geografica (pari a circa 8/9 milioni di euro).

La peculiarità della scelta del CNS di non presentare offerta sul lotto dell'Emilia Romagna è messa in evidenza nella mail acquisita in sede ispettiva avente ad oggetto "*CNS scuole appalti storici*"<sup>5</sup>, intercorsa tra dipendenti di MFM e riguardante una riunione indetta dal CNS cui aveva partecipato, fra l'altro, anche MFM. Dalla descritta mail risultava che tra gli argomenti trattati nel corso della riunione figurasse anche il seguente: "*CNS non ha partecipato al lotto Emilia Romagna*".

**55.** Rispetto a detto appalto Intercent.er, dalla documentazione acquisita in atti risulta che l'esecuzione di tale convenzione - di importo iniziale pari a 90 milioni di euro e successivamente ampliato sino ad un valore di 126 milioni - si sarebbe dovuta concludere il mese di giugno 2013, quindi in un ambito temporale in cui l'appalto Consip difficilmente avrebbe potuto già avere inizio (di fatto, le aggiudicazioni dei primi lotti si situano proprio in tale frangente cronologico) (cfr. doc. IV.238, lettera E). Soltanto nel mese di giugno 2013 (e quindi quasi un anno dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte per la gara in oggetto), la stazione appaltante ha prorogato l'esecuzione della commessa Intercent.er sino al mese di giugno 2014.

Inoltre, tra le consorziate indicate dal CNS per l'esecuzione dell'appalto Intercent.er figurava anche Manutencoop che, come visto, ha considerato conveniente partecipare, addirittura senza l'intermediazione del Consorzio, alla gara Consip relativamente al lotto dell'Emilia Romagna, nonostante la propria previa presenza in regione per effetti della aggiudicazione del bando Intercent.er.

**56.** La consorziata Manutencoop, sempre secondo quanto riferito dai rappresentanti del CNS, è stata contattata dal Consorzio ai fini dell'appalto in questione, trattandosi di una consorziata "di portafoglio". In particolare, Manutencoop era affidataria uscente, con intermediazione del CNS, di commesse pregresse su alcuni lotti per un valore di circa 18 milioni di euro, di cui una parte, pari a circa 4,7 milioni di euro, in Emilia Romagna (da ricondurre anche alla gara Intercent.er)<sup>6</sup>.

Manutencoop, a detta di CNS, ha però manifestato al Consorzio l'intenzione di partecipare singolarmente, analogamente a quanto fatto in occasione di altre gare Consip (ad esempio, quelle sul *facility management*).

Sul punto, i rappresentanti di Manutencoop hanno invece affermato che il CNS non l'avrebbe contattata per verificare la sua intenzione di partecipare alla gara nell'ambito del Consorzio, ciò in ragione del fatto che la procedura consortile prevede che siano le consorziate a chiedere al CNS di essere rappresentate dal Consorzio nella partecipazione ad appalti pubblici e non viceversa<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. doc. IV.231.

<sup>5</sup> Cfr. II.93.6.15.

<sup>6</sup> Cfr. doc. IV.231.

<sup>7</sup> Cfr. doc. IV.230.

**57.** Quanto alla mancata partecipazione sul lotto 8 (Lombardia e Trentino), il CNS ha rappresentato in sede di audizione che tale lotto era stato escluso fin da subito poiché, da un lato, in Trentino non sono presenti consorziate attive nel settore delle pulizie, e, dall'altro, in Lombardia non c'erano cooperative lombarde con portafoglio da difendere.

**58.** La partecipazione del Consorzio sul lotto 10 (Umbria, Marche, Abruzzo e Molise) risultava, invece, sempre a detta del CNS, preordinata a tutelare una cooperativa (Cosp) "di portafoglio" presente in zona e a consentire la traslazione in tali aree geografiche dei portafogli da difendere ascrivibili a consorziate stabilite in altre regioni, posto che nel centro Italia è più agevole far operare cooperative provenienti da altre regioni.

**59.** Dall'analisi dei dati acquisiti, emerge, in relazione all'annualità 2012, che l'Emilia Romagna risulta la prima regione per fatturato dei portafogli intermediati delle associate e, in relazione agli appalti "storici", la seconda regione per fatturato dopo la Campania (cfr. doc. IV.238, lettere A, all.ti. 3 e 6, e B).

Tali dati dimostrano, altresì, come la Lombardia risultasse una piazza operativa importante per il Consorzio, visto che, sempre nel 2012, il portafoglio regionale lombardo detenuto dalle associate per servizi di pulizia nel settore pubblico risultava il quinto per controvalore su quelli ove si registrava l'operatività del Consorzio. I riferiti dati restituiscono anche la presenza di portafogli per servizi di pulizia nel settore pubblico in capo a consorziate localizzate in Trentino Alto-Adige<sup>8</sup>. In Lombardia erano altresì presenti, per un importo più ridotto, appalti storici affidati ad associate. Dagli stessi dati emerge altresì che in Toscana il CNS non vantava, per il tramite delle consorziate, alcun appalto storico, mentre cospicui erano i portafogli localizzati in Sicilia e riconducibili a consorziate CNS (cfr. doc. IV.238, lettera B).

**60.** Svariate consorziate di portafoglio sulle regioni dell'Emilia Romagna e della Lombardia che non sono state riallocate in altri lotti dal CNS come preassegnatarie in seno al Consorzio, sono risultate, successivamente, affidatarie per importi di non trascurabile entità in ragione di subappalti concessi da Manutencoop sul lotto dell'Emilia Romagna (in particolare, si tratta delle consorziate emiliane con maggior portafoglio, non indicate dal CNS in sede di gara: CILS Coop Soc., Zerocento Soc. Coop. Sociale e Coop Sociale Il Cerchio) e da Kuadra, mandante dell'ATI 1, sul lotto del Piemonte e Liguria (per la consorziata lombarda Il Faro e la consorziata Multiservice, che deteneva appalti storici sia in Emilia Romagna che in Lombardia)<sup>9</sup>.

#### **La strategia partecipativa di Manutencoop**

**61.** In sede ispettiva e nel corso della audizione, MFM ha illustrato le motivazioni che hanno indotto la stessa a partecipare singolarmente alla gara Consip e i criteri seguiti per selezionare i lotti su cui presentare offerta.

**62.** Quanto alla scelta di partecipare singolarmente, MFM ha affermato di partecipare, in genere, singolarmente alle gare Consip, anche perché la società è in grado di organizzare autonomamente l'offerta su tali procedure ad evidenza pubblica.

MFM ha, in particolare, dichiarato di presentare offerta nell'ambito del CNS solamente nel caso di gare in cui si trovi, singolarmente, sprovvista dei requisiti o nei casi in cui ritenga opportuno

---

<sup>8</sup> Cfr. doc. IV.238, lettera A.

<sup>9</sup> Cfr. doc. IV.238, lettera B e doc. IV.239, all. b.

disporre di un'alleanza strategica per poter avere maggior presenza e posizionamento sul territorio, ad esempio per appalti localizzati in area geografica ove MFM non è presente o è presente solo marginalmente e in cui, invece, il CNS può fruire di un miglior posizionamento.

Altro motivo che aveva indotto MFM a partecipare autonomamente consisteva nel non dover riconoscere al CNS la percentuale consortile che quest'ultimo richiedeva alle associate per conto delle quali presentava offerta<sup>10</sup>.

**63.** Secondo quanto riferito da Manutencoop, la scelta dei lotti su cui presentare offerta ha seguito i seguenti criteri: la minor presenza di LSU e il contesto territoriale ove MFM risultava storicamente presente e dotata di un'organizzazione più strutturata e capillare in relazione ai servizi messi a bando. Ciò in quanto non era fattibile partecipare a tutti i lotti in cui era articolato l'appalto.

In relazione al primo criterio, la parte ha affermato che gli appalti c.d. "exLSU", alcuni dei quali erano presenti nel portafoglio di MFM, si caratterizzavano per una prestazione basata sulle "teste", sul numero di persone da contrattualizzare per realizzare la commessa. L'appalto Consip, invece, si basava sulle prestazioni da fornire; in tal senso, l'appalto Consip risultava più competitivo e richiedeva maggior efficienza prestazionale. Pertanto, ha dichiarato MFM, l'esecuzione dell'appalto in regioni caratterizzate da LSU avrebbe comportato molte problematiche organizzative in punto di relazioni con i sindacati e con le istituzioni locali.

A sostegno di quanto affermato, MFM evidenzia come nel lotto 2 non vi fossero LSU mentre negli altri tre lotti in cui MFM ha presentato offerta gli LSU erano quantificabili nei seguenti valori: 26 (per il Lotto 3), 22 (per il Lotto 8) e 13 (per il Lotto 9), cifre decisamente più ridotte rispetto alla presenza di tali lavoratori sugli altri lotti<sup>11</sup>.

**64.** Le evidenze rinvenienti dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria fanno emergere, quanto al pregresso posizionamento territoriale di MFM sui lotti prescelti, che, se si esclude il territorio dell'Emilia Romagna, MFM nelle regioni comprese negli altri lotti su cui ha presentato offerta non vantava alcun tipo di appalto storico. Per contro, MFM deteneva cospicui portafogli "storici" negli istituti scolastici localizzati nelle regioni del centro e del sud (Abruzzo, Napoli, Marche, Molise, Puglia e Sardegna) (doc. IV.238, all. B).

Nel lotto 4 (Lazio e Sardegna) – per il quale la società non ha inteso presentare offerta - MFM avrebbe potuto contare sul cospicuo portafoglio storico facente capo a RM.

**65.** In ragione dei rapporti societari intercorrenti tra Manutencoop e Roma Multiservizi (su cui v. *infra*), in un verbale relativo alla riunione di kick-off tenutasi in data 1 agosto 2012 tra MFM ed una società di consulenza in merito alla gara Consip, si legge, tra i punti da approfondire, la verifica dei "*servizi aggiuntivi proposti da Roma Multiservizi*" (doc. II.93.6.23).

**66.** In effetti, nel piano di sviluppo strategico-industriale di Roma Multiservizi predisposto da MFM al momento della sua entrata in RM nel 1999, si precisava come l'operazione avrebbe dovuto perseguire la finalità di consentire a MFM un'espansione operativa ed una maggiore

---

<sup>10</sup> In proposito, si evidenzia come il CNS, in sede di audizione, abbia chiarito che la percentuale consortile viene corrisposta al Consorzio a remunerazione dell'attività amministrativa e commerciale svolta per le consorziate ed è determinata dall'assemblea dei soci ogni anno. Si tratta di un valore costante che tuttavia per particolari ragioni tecniche può elevarsi o ridursi. Attualmente l'entità di tale valore si attesta da circa 10 anni al 2%.

<sup>11</sup> Cfr. doc. IV.230.

aggressività commerciale nella Regione Lazio in generale e nel territorio del Comune di Roma in particolare (doc. IV.239, all. d.2).

**67.** Come detto, nonostante MFM abbia partecipato alla gara singolarmente e al di fuori del CNS, considerato “*un concorrente a pieno titolo*” per la procedura Consip, la società, una volta aggiudicatosi il lotto dell’Emilia Romagna, su cui il CNS ha rinunciato a concorrere, ha affidato subappalti ad alcune consorziate del CNS che detenevano nel territorio emiliano appalti storici. Si fa, in particolare, riferimento ai già menzionati subappalti in favore di C.I.L.S. Coop. Sociale, Zerocento Soc. Coop. Sociale e Coop Sociale Il Cerchio, per un valore complessivo di circa 7,5 milioni di euro<sup>12</sup>.

#### **L’accordo tra CNS e Roma Multiservizi**

**68.** In sede ispettiva sono state raccolte molteplici evidenze concernenti la negoziazione, stipula ed attuazione di un accordo intercorso tra CNS e RM riguardante la partecipazione e l’esecuzione dell’appalto Consip relativamente al lotto 4 – Sardegna e Lazio.

In particolare, in forza del riferito accordo, RM si è impegnata a rinunciare a partecipare alla gara Consip al fine di ottenere, come contropartita, l’impegno di CNS a richiedere – una volta aggiudicatasi la gara – l’autorizzazione al subappalto in proprio favore nella misura massima consentita dalla legge sì da proteggere la quota di mercato originariamente posseduta dalla società stessa, detentrica “uscente” di un portafoglio storico sul territorio del Comune di Roma che sarebbe confluito nella convenzione Consip in esito alla gara in oggetto.

**69.** Del riferito accordo sono state rinvenute, in sede ispettiva, anzitutto evidenze concernenti le interlocuzioni di negoziazione tra le varie parti, consistenti in scambi di mail e diverse stesure del testo volte a limarne e perfezionarne il contenuto. Si è poi acquisita anche la versione finale del documento, sottoscritta dalle parti. Infine, le risultanze ispettive danno atto anche della piena esecuzione di tale accordo, consistente nella mancata partecipazione alla gara di RM, nonostante la sua iniziale intenzione a parteciparvi con riferimento ai lotti del Lazio (4 e 5) e all’affidamento del subappalto relativo al lotto n. 4 da parte di CNS a Roma Multiservizi in termini conformi a quanto concordato nel riferito accordo.

**70.** Al fine di inquadrare l’accordo nel corretto contesto temporale, occorre rappresentare come già in data 2 agosto 2012, quindi poche settimane dopo la pubblicazione del bando di gara (diffuso l’11 luglio 2012), il *board* di Roma Multiservizi avesse deliberato di partecipare alla gara, come risulta dal relativo verbale acquisito in ambito ispettivo<sup>13</sup>. In tale sede, il consiglio di amministrazione della società, dopo aver premesso che “*tale gara d’interesse nazionale comprende la quota parte del portafoglio di Roma Multiservizi (appalti storici ed ex LSU Regione Lazio)*” e che “*le potenzialità di partecipazione dell’azienda, visti i limiti di fatturato richiesti, sono limitate a due lotti in caso di partecipazione in forma singola*”, delibera “*la partecipazione della Roma Multiservizi S.p.A. alla gara comunitaria a procedura aperta indetta dalla Consip S.p.A.*”, conferendo all’amministratore delegato i più ampi poteri per rappresentare la società nell’ambito della gara in discorso, anche al fine di costituire eventuali raggruppamenti temporanei di imprese in cui Roma Multiservizi possa rivestire, se del caso, il ruolo di mandataria.

---

<sup>12</sup> Cfr. doc. IV.239, all. b e doc. IV.240, all. “Pulizia scuole – lotto 2”.

<sup>13</sup> Cfr. doc. II.144.

**71.** Tale decisione viene comunicata, una volta deliberata, anche a MFM – che, come si vedrà, rappresenta il socio privato e partner industriale di RM. Al riguardo, con mail del 3 agosto 2012, la responsabile dell'ufficio gare di RM, comunica all'ufficio gare di MFM che RM è interessata a partecipare ad una serie di procedure ad evidenza pubblica indicate in una tabella allegata, ove figura anche la gara Consip<sup>14</sup>. Il successivo 8 agosto l'ufficio gare di MFM replica inserendo talune note nel documento allegato. In particolare, in corrispondenza della gara in oggetto viene apposto il seguente commento: *“A questa partecipa MFM non ho notizia se in ATI con voi”*. Infine, a quest'ultima mail l'ufficio gare di RM chiosa in questi termini: *“Su Consip parteciperemo anche noi, essendo il Lazio una commessa di portafoglio. Attendiamo riscontro dal nostro AD che sta conducendo delle trattative anche con ... [il rappresentante legale di Manutencoop, n.d.r.]”*<sup>15</sup>.

**72.** Nel contempo, però, le risultanze ispettive mostrano, sin dall'8 agosto 2012, l'avvio di un'attività di interlocuzione tra CNS e Roma Multiservizi volta a negoziare l'accordo in esame. In particolare, la documentazione acquisita fa emergere come gli esponenti di RM abbiano valutato ipotesi alternative. In particolare, ad alcune mail del 29 agosto e del 3 settembre 2012 è allegato un file *excel* recante le stime del valore del lotto n. 4 e talune simulazioni sui ribassi di gara da offrire<sup>16</sup>. In tale file *excel*, in particolare, è presente un foglio privo di calcoli matematici contenente stringhe di testo dal seguente tenore: *“Possibile riferimento per accordi/patti. Tutte le richieste di attivazione convenzione nella città di Roma dovranno essere trattate dalla Roma Multiservizi, che procederà alla stipula dei contratti fino al valore della competenza concordata (circa 20 mil Iva esclusa). Fino alla concorrenza di tale importo RM non riconoscerà alcun Fee al Consorzio. Nel caso il Consorzio dovesse incaricare RM di procedere nel perfezionare ulteriori contratti che conseguissero ricavi aggiuntivi ai 20 mil/annui di imponibile, per tali valori eccedenti sarà determinato un compenso a favore del Consorzio”*.

In una mail interna del 29 agosto 2012 si legge *“noi saremo dei subappaltatori”* [con riferimento alla partecipazione alla gara in discorso], *“voglio sperare che questa decisione, che sembra la più conveniente, ci porti almeno ad ottenere la stessa quota di ricavi”*<sup>17</sup>.

**73.** La prima stesura dell'accordo risulta allegata alla mail dell'8 agosto 2012 interna a CNS (intercorsa tra il responsabile della direzione legale e il vice presidente)<sup>18</sup>. Il *draft* di accordo allegato ha, nell'intestazione, la dicitura “scrittura privata” tra CNS e RM.

**74.** Nelle premesse della richiamata bozza di accordo è dato leggersi, per quanto è qui d'interesse: *“[...] e) che Roma Multiservizi S.p.A. attualmente svolge parte dei servizi di pulizia presso alcuni Istituti Scolastici ubicati nella Regione Lazio che sono perciò interessati alla procedura di cui alle premesse;*

*f) che Roma Multiservizi S.p.A. non parteciperà alla procedura bandita da Consip, ma è interesse della stessa continuare ad eseguire i servizi di pulizia presso gli Istituti Scolastici nei quali presta attualmente il servizio;*

---

<sup>14</sup> Cfr. doc. II.115.

<sup>15</sup> Cfr. doc. II.88.

<sup>16</sup> Docc. II.151.4 e II.151.10.

<sup>17</sup> Cfr. Doc. II.113.

<sup>18</sup> Cfr. doc. I.30.24.79.

g) che le parti sono addivenute alla volontà di avviare una collaborazione commerciale, nei limiti di seguito descritti e ferma ogni inderogabile disposizione di legge, e ciò a fronte della aggiudicazione del lotto 4 al Consorzio Nazionale Servizi indipendentemente dalle modalità scelte da quest'ultimo per la partecipazione alla gara;

e) che con la presente scrittura le parti intendono perfezionare le intese raggiunte in merito; [...]"

75. Nell'articolato della bozza di accordo così si dispone, per quanto è qui di rilievo:

"1. Rinuncia

1.1 ROMA MULTISERVIZI S.p.A. si impegna a non partecipare alla procedura indetta da Consip, impegnandosi altresì a non intraprendere alcuna ulteriore iniziativa volta a contestare la procedura di gara di cui in premessa.

2. Partecipazione alla gara

2.1. CNS secondo modalità ancora non definite parteciperà alla gara e presenterà offerta anche per il lotto 4 ed in caso di aggiudicazione provvederà a richiedere autorizzazione al sub appalto, nella misura massima consentita dalla Legge, dei servizi richiesti dagli Istituti Scolastici che attualmente sono gestiti da Roma Multiservizi e che attivino la convenzione Consip.

[...]

I subappalti avranno la medesima durata degli Ordinativi principali sottoscritti con gli Istituti scolastici interessati, comprese proroghe o rinnovi"<sup>19</sup>.

76. Successivamente, RM propone talune modifiche ai subappalti che le dovrebbero essere affidati come partita compensativa<sup>20 21</sup>, i quali non venivano più limitati al solo lotto 4 ma concernevano, potenzialmente, tutti i lotti di gara fino alla concorrenza dell'importo di euro 20 mln. La ratio sottesa all'individuazione di tale limite veniva esplicitata nella proposta riformulazione delle premesse h) ed i), a tenore della quale "h) Roma Multiservizi attualmente svolge servizi di pulizia presso istituti scolastici ubicati nella Regione Lazio, per un fatturato di circa 20.000.000 annui, che sono perciò interessati alla procedura di cui alle premesse; i) al fine di mantenere l'attuale fatturato nello specifico mercato e nel rispetto comunque delle prescrizioni relative al subappalto [...] è interesse della Roma Multiservizi S.p.A. non presentare offerta".

L'intento di RM di proteggere il controvalore del proprio portafoglio storico anche ricevendo subappalti a valere su altri lotti appare esplicitato nella mail del 26 settembre 2012<sup>22</sup>, con cui il responsabile dell'ufficio legale di RM trasmette la riferita proposta di modifica "ampliativa" dell'accordo a CNS, ove è dato leggersi quanto segue: "l'estensione agli altri lotti partecipati è stata condivisa con il vostro commerciale e copre la differenza tra l'attuale fatturato scuole Lazio

<sup>19</sup> Ed ancora, a chiusura della bozza di accordo: "Gli impegni assunti mediante il presente accordo da parte di CNS nei confronti di Roma Multiservizi sono da intendersi a saldo, stralcio, transazione e completa tacitazione di ogni e qualsiasi pretesa di Roma Multiservizi riguardo l'aggiudicazione della gara di cui in premessa". Vi è poi una clausola di riservatezza apposta al patto, da cui emerge la natura segreta dello stesso "4. Clausola di riservatezza - 4.1 Fatte salve le esigenze giudiziali e di esecuzione del presente accordo, il presente atto e le intese in esso contenute non potranno in alcun modo essere divulgati, neppure parzialmente, a terzi estranei allo stesso, salvo diverso accordo tra le parti".

<sup>20</sup> Cfr. doc. II.142.

<sup>21</sup> Il tentativo di estendere la linea di demarcazione applicativa dell'accordo è tradito sin dalla modifica proposta alla stessa denominazione del documento, che si voleva mutare in "accordo quadro". Parimenti a tal fine, la proposta di modifica delle premesse prevedeva che l'oggetto dell'accordo dovesse ricomprendere in particolare - ma non in via esclusiva - i servizi di pulizia non solo in ambito pubblico ma anche in ambito privato.

<sup>22</sup> Cfr. doc. II.140.

(20 mil) ed il fatturato affidato in subappalto nel rispetto dei limiti di legge (importo che potrebbe essere garantito anche attraverso altri appalti)”<sup>23</sup>.

77. Nelle versioni successive venivano proposti ulteriori cambiamenti. Così, a titolo esemplificativo, l’inciso “*Roma Multiservizi S.p.A. si impegna a non partecipare alla procedura indetta da Consip, impegnandosi altresì a non intraprendere alcuna ulteriore iniziativa volta a contestare la procedura di gara*”, contenuto nell’articolo 1 dell’accordo, viene, nella stesura finale, barrato e riformulato nei seguenti termini: “*Roma Multiservizi non ritiene opportuno partecipare, in qualità di offerente, alla procedura aperta indetta da Consip [...] suddivisa in 13 lotti geografici*”; rimane in ogni caso inalterata la rubrica dell’articolo, che, anche nella stesura sottoscritta, recita: “*1. Rinuncia*”.

La proposta suggerita da RM di ampliare l’ambito del subappalto anche ad altri lotti non viene accolta dal CNS<sup>24</sup>; tuttavia, nel corso delle negoziazioni viene individuato un compromesso sul punto, limitando il subappalto al lotto n. 4 ma estendendolo anche a ulteriori istituti scolastici non ricompresi nel bacino di operatività della società capitolina.

78. Le evidenze ispettive offrono anche il testo definitivo del descritto accordo tra CNS e RM, completo della sottoscrizione delle parti e datato 1° ottobre 2012, due settimane prima della scadenza del termine per presentare offerta.

Il testo finale dell’accordo recepisce le ultime proposte di mediazione avanzate da CNS sui contrapposti suggerimenti di Roma Multiservizi, mantenendo intatto l’ordito transattivo e compensativo ravvisato sin nella sua stesura originaria (doc. I.30.67).

In particolare, anche in tale versione definitiva, sottoscritta dalle due parti, l’accordo si incentra sul meccanismo compensativo intercorrente tra la rinuncia di Roma Multiservizi a partecipare alla gara Consip (esplicitata dall’art. 1 dell’accordo, denominato “*Rinuncia*”, a mente del quale “*Roma Multiservizi non ritiene opportuno partecipare in qualità di offerente alla procedura aperta indetta da Consip S.p.A.*”) e l’impegno del CNS di “*provvedere, in caso di aggiudicazione [...] a designare quale subappaltatrice Roma Multiservizi e a richiedere autorizzazione al subappalto in suo favore, affidando, nella misura massima consentita dalla legge, alla medesima Roma Multiservizi le attività oggetto della Convenzione richieste dagli istituti scolastici ubicati nella Regione Lazio*” (art. 2 dell’accordo definitivo, rubricato “*Partecipazione alla gara*”).

79. Poiché il riferito accordo è stato siglato da CNS per conto proprio, nel regolamento interno all’ATI 1 viene inserito il paragrafo 5.5. dal seguente tenore: “*Le imprese mandanti sono a conoscenza dell’impegno di CNS, nell’ambito della propria quota, ad affidare in subappalto a Roma Multiservizi le attività riguardanti l’esecuzione delle attività degli istituti scolastici del lotto*

---

<sup>23</sup> Tale asserzione viene ribadita nella bozza allegata ad una mail del 27 settembre 2012 (doc. n. I.30.24.36), ove nel corpo dell’articolato – e segnatamente nella disposizione relativa all’impegno di subappaltare le commesse a Roma Multiservizi – viene inserito un commento tra parentesi del seguente tenore “*copre l’eventuale carenza dei 20 mil discussa con il commerciale CNS*”. Nelle bozze dell’accordo recanti la proposta formulata da RM in tal senso, vengono elisi tutti i riferimenti al lotto 4 prima presenti.

L’intento di RM di estendere il subappalto anche ad altri lotti viene rilevato anche dall’esponente del CNS con cui RM si interfaccia per la negoziazione dell’accordo, che, in una mail interna, trasmettendo la nuova versione del documento proposta dalla controparte, evidenzia come “*questo è il nuovo documento elaborato da Roma Multiservizi che ci chiedono di condividere. Fanno riferimento a degli accordi commerciali riguardanti ricavi annui di euro 20.000.000 (sarebbero stati garantiti). Inoltre tolgono il riferimento al solo lotto della Regione Lazio*”.

<sup>24</sup> Come può evincersi dai seguenti documenti agli atti: docc. nn. I.9, I.11, I.12 e I.30.24.36.

*4 che richiederanno l'attivazione della convenzione, utilizzando per il calcolo della quota di legge del subappalto anche altri lotti oltre al lotto 4, se normativamente possibile*"<sup>25</sup>.

**80.** I documenti acquisiti nel corso dell'ispezione dimostrano come MFM sia stata tenuta al corrente della negoziazione sia in fase di avvio che prima della stipula dell'accordo risultante dalle trattative intercorse tra RM e CNS. Si vedano, al riguardo la mail del 30 agosto 2012 con cui l'amministratore delegato di RM (che ha curato la negoziazione dell'accordo e che è designato, secondo le regole di *corporate governance* della società capitolina, proprio dal socio industriale MFM) trasmette a MFM il *draft* dell'accordo ricevuto da CNS<sup>26</sup>. Parimenti, in data 1 ottobre 2012, sempre l'amministratore delegato di RM trasmette via mail ad una dipendente di MFM la stesura definitiva dell'accordo con CNS prima di sottoscriverlo, chiedendole *"per favore puoi stampare questo accordo e farlo vedere a [Amministratore delegato di Manutencoop]? Più tardi lo chiamo grazie"*<sup>27</sup>.

È, inoltre, la stessa MFM che fornisce assistenza e consulenza a RM nell'ambito della trattativa che quest'ultima stava conducendo con il CNS. In particolare, in data 6 settembre 2012 un dipendente di MFM trasmette all'amministratore delegato di RM una *"bozza scrittura di subappalto"*, che viene girata al responsabile dell'ufficio legale di RM con la precisazione *"questa è la bozza che usa Manutencoop"* (doc. II.151.2).

**81.** Si evidenzia, che proprio nel corso dell'arco temporale antecedente alla presentazione delle offerte nell'ambito della gara Consip, in cui RM negozia il richiamato accordo con il CNS sul lotto 4 interfacciandosi, come descritto, con MFM e tenendola informata dell'evoluzione delle trattative in essere, RM riceveva da CNS, tra l'altro, il regolamento dell'ATI 1, recante la piena esplicitazione della strategia partecipativa del raggruppamento nella gara Consip (cui MFM partecipava singolarmente). In particolare, in data 30 settembre 2012, diversi esponenti di CNS e di RM hanno condiviso una mail, intitolata *"accordo con Roma Multiservizi"*, alla quale erano allegati una bozza del descritto accordo tra CNS e Roma Multiservizi nonché il regolamento interno della ATI 1, con la precisa indicazione, tra le altre cose, di tutti i lotti per cui l'ATI 1 intendeva presentare offerta<sup>28</sup>.

**82.** Inoltre, dalla documentazione acquisita in sede ispettiva risulta che l'ATI 1, aggiudicataria del lotto n. 4 abbia effettivamente stipulato, il 13 febbraio 2014, il contratto di subappalto con Roma Multiservizi nei termini delineati nell'accordo intercorso tra quest'ultima e CNS. L'importo del corrispettivo da riconoscere all'impresa subappaltatrice è pari ad euro 14.045.574,3 oltre IVA, *"da intendersi quale importo presunto e puramente indicativo in quanto corrispondente ai posti effettivamente accantonati"*<sup>29</sup>.

**83.** Lo stesso giorno in cui è stato sottoscritto il contratto di subappalto, veniva stipulato un altro accordo, denominato *"addendum contratto subappalto"*<sup>30</sup> in cui CNS si impegna nei confronti di Roma Multiservizi a rinnovare il contratto di subappalto di anno in anno fino alla data di

---

<sup>25</sup> Cfr. doc. I.8.

<sup>26</sup> Cfr. doc. II.151.9.

<sup>27</sup> Cfr. doc. II.151.8.

<sup>28</sup> Cfr. doc. II. 141.

<sup>29</sup> Cfr. doc. II.111.

<sup>30</sup> Cfr. doc. II.125.



scadenza indicata nella convenzione Consip, compresi eventuali proroghe o rinnovi. Ciò in quanto, secondo il CNS, *“la durata deve rimanere annuale (quanto meno nel contratto di subappalto che deve essere inviato a Consip per autorizzazione). Infatti nel commento ti ho spiegato che se inseriamo la durata della convenzione superiamo il limite massimo consentito dalla legge. Tutti gli anni perciò rifaremo la procedura di richiesta di subappalto”*<sup>31</sup>.

**84.** Dalla documentazione acquisita a valle delle audizioni, è emerso come anche il riferito accordo stilato tra CNS e RM di proroga e/o rinnovo del contratto di subappalto di anno in anno abbia trovato esecuzione, risultando sottoscritti sinora tra l'ATI 1 e RM, oltre al contratto di subappalto originario, ulteriori 7 contratti integrativi o di proroga dell'affidamento disposto nel febbraio 2014. In particolare, risultano allo stato sottoscritti tra le parti:

- (i) un atto integrativo al contratto di subappalto per attività straordinarie del 1° ottobre 2014, per un valore di 714.025,50 euro;
- (ii) un nuovo contratto di subappalto stipulato in data 5 gennaio 2015 con scadenza il 30 giugno 2015 per un valore di 536.767,21 euro;
- (iii) un ulteriore contratto di subappalto stipulato in data 20 gennaio 2015 dal valore di 7.050.656,22 euro con scadenza il 30 settembre 2015;
- (iv) un nuovo contratto di subappalto stipulato in data 16 aprile 2015 dal valore di 172.374,00 euro con scadenza il 30 aprile 2016;
- (v) un *addendum*, stipulato il 12 giugno 2015, al contratto di subappalto del 5 gennaio 2015 volto a prorogare quest'ultimo atto negoziale sino al 30 settembre 2015;
- (vi) due *addendum*, stipulati il 1 settembre 2015, ai contratti di subappalto del 5 e del 20 gennaio 2015 volti a prorogare questi ultimi atti negoziali sino al 31 dicembre 2015<sup>32</sup>.

Si evidenzia che tutti i corrispettivi figuranti in tali contratti sono individuati *“in via indicativa e non limitativa”*, potendo *“subire variazioni nel corso del contratto”*.

**85.** Nel corso dell'ispezione presso la sede di RM, il responsabile dell'ufficio legale dell'impresa (che nella negoziazione dell'accordo con CNS ha rivestito un ruolo rilevante, come emerge dal carteggio e degli scambi di mail intercorse tra le parti e agli atti dell'istruttoria) ha asserito che la decisione di non partecipare alla gara, pur avendo il CDA originariamente deliberato di presentare offerta, sarebbe stata motivata dal fatto che *“Roma Multiservizi poteva partecipare solo a pochi lotti mentre Manutencoop, società che detiene il 45% di Roma Multiservizi ha una capacità di partecipazione più elevata. Ai sensi dell'art. 38 del codice degli appalti non possono partecipare ad una stessa gara due imprese che hanno il medesimo centro decisionale. Manutencoop esercita un'influenza determinante su Roma Multiservizi e se avessero partecipato entrambe vi sarebbe stato il rischio di esclusione per entrambe”*, per poi concludere: *“Tali società hanno quindi deciso che si sarebbe presentata Manutencoop perché poteva partecipare a più lotti”*.

**86.** Nel corso delle audizioni, le parti hanno fornito ulteriori e in parte diverse spiegazioni sulle ragioni commerciali e le finalità del descritto accordo tra il CNS e RM.

**87.** In particolare, gli esponenti di RM hanno evidenziato come la società operi in un ambito territoriale molto limitato, coincidente con il Comune di Roma. In tal senso, RM aveva un forte interesse a svolgere il servizio oggetto dell'appalto con riferimento al territorio capitolino, in

---

<sup>31</sup> Cfr. doc. II.132.

<sup>32</sup> Cfr. doc. IV.235, all. 10 e doc. IV.238, lettera I).

quanto la società svolgeva già in precedenza tali servizi e risultava quindi nella posizione di fornitore uscente.

Tuttavia, per le regole della gara, RM non avrebbe potuto partecipare singolarmente, in quanto non risultava soddisfare tutti requisiti di fatturato richiesti, nemmeno per il solo lotto 4, che, comprendendo anche la Sardegna, si connotava per una dimensione più ampia rispetto all'operatività e alle capacità organizzative della società.

RM avrebbe potuto partecipare in ATI con un'altra impresa. Tuttavia, la *lex specialis* di gara prevedeva l'obbligo di mantenere la stessa composizione del raggruppamento per tutti i lotti su cui avesse inteso presentare offerta. Questo vincolo ha impedito a RM di individuare un'impresa con cui partecipare esclusivamente per il lotto 4, in quanto RM non avrebbe potuto prestare i servizi richiesti in altri lotti.

**88.** Ancora, RM ha precisato come, avviata la ricerca per individuare un'impresa con cui partecipare alla gara Consip, abbia *“appreso che MFM, socia e potenziale partner per la partecipazione in ATI, intendeva partecipare alla gara per più lotti. Ciò precludeva una partecipazione di RM in ATI con MFM [...] ed era di ostacolo, al contempo (tenuto conto anche della normativa in materia di appalti e della disciplina di gara) alla partecipazione alla gara di RM in ATI con altre e diverse imprese”*<sup>33</sup>.

**89.** Pertanto, poiché *“vi era un forte interesse di continuare a svolgere il servizio sugli istituti scolastici già serviti, al fine di mantenere il portafoglio clienti”*, *“l'unica via percorribile era quindi quella del subappalto”*.

*“Va anche considerato”*, hanno proseguito i rappresentanti di RM in audizione, *“che una partecipazione alla gara senza successo avrebbe reso non più possibile un subappalto secondo quanto previsto dalla normativa vigente. La scelta del subappalto ha comportato, pertanto, la preclusione a partecipare alla gara. Peraltro, lo strumento del subappalto avrebbe consentito lo svolgimento del servizio sulle medesime sedi già servite da RM”*<sup>34</sup>. Sempre nel corso dell'audizione, è stato ribadito come la soluzione negoziale percorsa fosse idonea a *“creare le condizioni di mantenimento del fatturato, visto che RM non poteva partecipare alla gara né singolarmente né in ATI con i due partner MFM e CNS”*. Quanto alla decisione di interfacciarsi con il CNS, gli esponenti di RM hanno dichiarato che il CNS è un *“partner storico, che si poteva interpellare preventivamente”*.

**90.** Sempre in audizione gli esponenti di RM hanno affermato che la negoziazione in discorso con il CNS si è sviluppata e conclusa prima della scadenza del termine per presentare offerta nella gara Consip poiché *“nell'occasione RM ha operato in anticipo al fine di assicurarsi la certezza, per essa cruciale, di poter continuare a svolgere il servizio; se non si fosse raggiunta la soluzione auspicata con CNS, la scelta, a suo avviso, poteva anche essere quella di trovare un partner più piccolo e partecipare all'appalto”*.

Ed ancora, al riguardo, *“RM assicurandosi il subappalto dal CNS aveva buone possibilità di continuare a svolgere il servizio, essendo il Consorzio uno dei player più forti del mercato. La scelta di concorrere in ATI con altre piccole imprese, disponibili a partecipare sul solo lotto 4, sarebbe stata una scelta più rischiosa”*.

---

<sup>33</sup> Cfr. doc. IV.235.

<sup>34</sup> Cfr. doc. IV.226.

**91.** Anche i rappresentanti del CNS, nel corso dell'audizione, hanno illustrato le motivazioni sottese all'accordo con RM, affermando che *"RM era un operatore economico appetibile ai fini della partecipazione alla gara Consip. Si tratta infatti di un soggetto ben radicato nel territorio, con una grande esperienza nel settore e conosciuto dall'amministrazione locale. RM gestiva una parte molto consistente della quota obbligatoria, circa la metà di quella presente in gara. Poi RM aveva un appalto di circa 20 milioni della quota convenzionabile. Deve anche considerarsi che il convenzionabile nel lotto 4 era di un valore molto elevato, e quindi la parte che restava per le consorziate consentiva il mantenimento del loro portafoglio. Nel Lazio, infatti, c'era una quota parte dei 78 milioni di appalti storici pari a circa 4 milioni di euro che faceva capo a consorziate CNS. Quindi, al netto dell'importo riferibile a RM, residuavano circa altri 10 milioni da poter utilizzare per traslare i portafogli dai lotti del Sud"*<sup>35</sup>.

Inoltre, i rappresentanti di CNS hanno aggiunto che l'accordo con RM consentiva al Consorzio di risolvere molti problemi di *start-up*, sia quelli derivanti dall'applicazione della clausola sociale (assunzione del personale di RM) nonché quelli legati alle tensioni sociali che si sarebbero potute creare nel caso in cui RM avesse perso l'affidamento dei servizi che deteneva precedentemente. Ciò in quanto RM è un'impresa molto sindacalizzata e il passaggio dell'appalto ad un soggetto di natura totalmente privata sarebbe stato sicuramente osteggiato.

**92.** Rispetto all'impegno di RM a rinunciare a partecipare alla gara in cambio del subappalto sul lotto 4, i rappresentanti di CNS hanno affermato trattarsi di una *"clausola di stile"* priva di *"rilievo sostanziale"*, da intendersi quale *"clausola di salvaguardia, finalizzata a fissare per le parti delle garanzie reciproche. Se RM avesse partecipato alla gara e successivamente stipulato il contratto di subappalto con CNS, tale circostanza non sarebbe stata consentita dalla normativa vigente in materia di appalti pubblici che vieta ai concorrenti di una gara pubblica di stipulare un contratto di subappalto con l'aggiudicatario"*<sup>36</sup>.

**93.** Con riferimento ai tentativi, posti in essere da RM, di estendere l'accordo anche a lotti diversi dal 4 e alla previsione contenuta nel regolamento dell'ATI 1 (par. 5.5)<sup>37</sup> che menziona anche ulteriori lotti, i rappresentanti del CNS evidenziano come l'accordo abbia ad oggetto, sotto il profilo dell'esecuzione delle prestazioni dedotte in subappalto, esclusivamente il solo lotto 4 e che *"il tentativo di RM era di ottenere il massimo subappaltabile per mantenere la quota del fatturato storico ad essa riconducibile nei limiti consentiti dalla normativa, sfruttando, come base di calcolo, i valori di gara degli altri lotti, non avendo tuttavia intenzione di operare effettivamente in lotti diversi dal lotto 4"*. Per tale via, la previsione contenuta nel par. 5.5. del regolamento dell'ATI 1 deve leggersi nel senso che *"si cercava di verificare se, normativamente, fosse possibile calcolare la quota subappaltabile massima considerando anche altri eventuali lotti aggiudicati, restando comunque fermo che le prestazioni erano relative al lotto 4"*.

**94.** Circa l'accordo intercorso tra RM e CNS è utile precisare come sia stato richiesto a MFM, nel corso della relativa audizione, se avesse temuto, non presentando offerta sul lotto 4, di perdere il

---

<sup>35</sup> Cfr. doc. IV.231.

<sup>36</sup> Cfr. doc. IV.231.

<sup>37</sup> Il paragrafo 5.5. ha il seguente tenore: *"Le imprese mandanti sono a conoscenza dell'impegno di CNS, nell'ambito della propria quota, ad affidare in subappalto a Roma Multiservizi le attività riguardanti l'esecuzione delle attività degli istituti scolastici del lotto 4 che richiederanno l'attivazione della convenzione, utilizzando per il calcolo della quota di legge del subappalto anche altri lotti oltre al lotto 4, se normativamente possibile"* (doc. I.8).

portafoglio di attività allo stato gestite dalla partecipata RM in ambito capitolino. L'esponente di MFm ha risposto che *“la perdita del portafoglio su Roma non era così ovvia e infatti non è avvenuta, poiché RM poteva trovare altre soluzioni come è poi accaduto concordando il subappalto con CNS”*<sup>38</sup>.

#### **La partecipazione di Kuadra**

**95.** La società Kuadra ha partecipato nell'ATI 1 quale mandante con una quota di partecipazione pari al 15% comprendente l'esecuzione di una pari quota dei servizi operativi di pulizia oggetto di appalto.

**96.** Il CNS, in sede di audizione, ha chiarito che la scelta di costituire un'ATI con Kuadra discendeva da un accordo commerciale, non necessario (poiché il CNS e le proprie consorziate detenevano già i requisiti per partecipare alla gara sui lotti prescelti e per eseguire le prestazioni oggetto di appalto), ma teso a sviluppare una *partnership* con tale impresa che sarebbe potuta tornare utile in altri contesti.

Parimenti, i rappresentanti di Kuadra hanno ricondotto la scelta di partecipare con il CNS nella gara Consip ad *“un'opportunità commerciale”*.

**97.** In effetti, la decisione del CNS di partecipare in ATI con Kuadra trova la sua origine in un accordo del 9 ottobre 2012. Si tratta, in particolare, della sottoscrizione di una *“scrittura privata”* tra Kuadra e il CNS, nella quale le due parti si impegnano a sottoscrivere *“con separati accordi un ATI e un regolamento ATI per partecipare insieme alla gara comunitaria indetta da Consip S.p.A. [...] per l'affidamento dei servizi di pulizia presso le scuole e i centri di formazione”*. Contestualmente, e in attesa dell'esito della gara, *“Kuadra si obbliga fin d'ora a non esigere dal CNS l'adempimento degli obblighi contenuti nella scrittura 6/4/2009, mentre resta pieno e integro il suo diritto di agire per l'intero credito derivante da tale accordo nei confronti dell'altro condebitore sociale COOPSERVICE”* (doc. I.74).

**98.** I rappresentanti di Kuadra, in sede di audizione, hanno precisato che la società ha partecipato in passato in ATI con il CNS a gare d'appalto, sempre nel settore delle pulizie e che, in occasione della pubblicazione di bandi di gara di interesse, Kuadra valuta se partecipare singolarmente o in ATI a seconda dei requisiti richiesti, così come avvenuto nel caso dell'ATI costituita con il CNS. Nel caso di specie, Kuadra non poteva partecipare individualmente alla gara perché non deteneva i requisiti richiesti dalla *lex specialis*; pertanto, avrebbe potuto partecipare all'appalto esclusivamente associandosi ad una impresa di maggiori dimensioni, ciò anche in ragione dell'entità delle coperture cauzionali da presentare in sede di offerta.

I rappresentanti di Kuadra hanno, inoltre, puntualizzato che la società non deteneva appalti *“storici”* sugli istituti convenzionabili nell'ambito dell'appalto Consip.

**99.** Kuadra, in sede di audizione, ha specificato di non aver partecipato alla definizione della strategia di gara, che è stata decisa in autonomia dal CNS, sia sotto il profilo della scelta dei lotti che del contenuto delle offerte da presentare.

Al riguardo, hanno aggiunto i rappresentanti di Kuadra, poiché la clausola sociale operante per l'appalto in discorso prevedeva che gli aggiudicatari dei diversi lotti provvedessero a riassorbire il personale operante in precedenza alle dipendenze dei prestatori *“uscenti”* del servizio, la società riteneva indifferente o poco rilevante partecipare in un lotto piuttosto che in un altro. Peraltro,

---

<sup>38</sup> Cfr. doc. IV.230.

Kuadra, essendo mandante dell'ATI con una quota del 15%, non avrebbe potuto comunque incidere sulle scelte strategiche del raggruppamento.

**100.** Sul punto, si segnala che in un documento interno al CNS relativo alla ripartizione delle scuole tra le società chiamate a dare esecuzione alla convenzione Consip, si legge che *“la suddivisione su Roma per Kuadra l’ho fatta seguendo a mio avviso un minimo di logica di continuità territoriale ma poi decideranno come vogliono”*. (doc. I.37.4.72).

**101.** Con riguardo all'accordo stipulato tra il CNS e RM, menzionato anche nell'art. 5.5 del regolamento interno dell'ATI 1, specificamente destinato alle mandanti del raggruppamento, Kuadra, in sede di audizione, ha dichiarato di non aver avuto alcun rapporto con RM.

Kuadra ha riferito di essere venuta a conoscenza dell'accordo intercorso tra il CNS e RM solo al momento di sottoscrivere il regolamento interno dell'ATI. In merito, la società non ha sollevato obiezioni ritenendo il descritto accordo il frutto di una scelta del CNS e considerando comunque l'espresso inciso che il subappalto sarebbe stato affidato nei limiti di legge.

**102.** Dalle evidenze emerse nel corso dell'istruttoria, Kuadra si è coordinata con il CNS per la gestione dei contratti di subappalto, pervenendo a un accordo per cui la prima avrebbe affidato una certa quota dei propri subappalti a cooperative selezionate dal CNS. Da uno scambio di mail tra esponenti del CNS ed esponenti di Kuadra, infatti, si rimanda a una strategia concordata per cui *“Kuadra subappalta a cooperative proposte dal CNS su quasi tutte le aree”*<sup>39</sup>.

**103.** I rappresentanti di Kuadra hanno affermato, in sede di audizione, che la società aveva interesse a subappaltare alcuni dei lavori ottenuti tramite l'aggiudicazione dei lotti in esame, in quanto ciò avrebbe permesso di risparmiare in termini di costi di *start-up* e di gestione diretta e indiretta del personale. In tal senso, i rappresentanti della società hanno riferito che Kuadra si sarebbe avvalsa della collaborazione del CNS al fine di individuare imprese affidabili e capaci di svolgere adeguatamente i servizi affidati in subappalto, nonché dotate dei requisiti richiesti dalla normativa di riferimento: soddisfatte tali condizioni, infatti, la scelta delle società subappaltatrici risultava sostanzialmente indifferente per Kuadra.

**104.** In tal senso, nel febbraio 2014 viene stipulato tra CNS e Kuadra (nell'attesa di sottoscrizione anche da parte di EXITone) un *addendum* al regolamento interno dell'ATI 1, nel quale il CNS fornisce una indicazione di una lista di imprese a Kuadra al fine di affidare subappalti nei lotti della gara Consip, impegnandosi a reperire nuove imprese idonee a sostituire le subappaltatrici indicate in caso di necessità<sup>40</sup>.

Nel citato scambio di email intercorso tra i rappresentanti di Kuadra e i rappresentanti di CNS, si legge: *“la modalità migliore per gestire i servizi è quella concordata tra me e te sul terrazzino, dove KUADRA subappalta a cooperative proposte da CNS su quasi TUTTE le aree. In questo modo soddisfiamo il patto sottoscritto (dove c'è CNS c'è Kuadra) – operiamo con uno strumento legittimo (il subappalto) nelle percentuali legislativamente ammissibili (legge consente 30% - Kuadra ha il 15%) e tu aumenti il tuo prestigio facendo lavorare imprese a te gradite; fermo restando che qualche impresa la indichiamo noi”*<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. doc. I.37.4.33.

<sup>40</sup> Cfr. doc. I.30.24.48.

<sup>41</sup> Cfr. doc. n. I.37.4.33.

**105.** Dalle informazioni fornite da Kuadra agli Uffici risulta, in effetti, che la società ha affidato subappalti a 8 imprese consorziate del CNS<sup>42</sup> per un ammontare pari a circa 6,7 milioni di euro. Tali informazioni sono state confermate anche dalla stazione appaltante Consip e dal CNS<sup>43</sup>.

#### **Il ruolo di EXITone nell'ATI 1**

**106.** La società Exitone ha partecipato all'ATI 1 costituita insieme al CNS e a Kuadra per partecipare alla gara Consip con una quota di partecipazione pari al 3%, avente ad oggetto i servizi gestionali.

**107.** I rappresentanti dell'impresa hanno precisato, in sede di audizione, che Exitone è una società di ingegneria che si occupa di servizi tecnici relativi al patrimonio immobiliare, privato e pubblico, consistenti in attività di *due diligence* e analisi del territorio, effettuate anche in ottica di valorizzazione e dismissione degli immobili stessi o ai fini dell'elaborazione di offerte tecniche in appalti pubblici relativi a prestazioni svolte all'interno degli immobili. I rappresentanti della società hanno anche precisato che le attività prestate da EXITone sono sostanzialmente indipendenti rispetto alla tipologia di servizi operativi svolti a valle delle stesse, nonché rispetto alla natura pubblica o privata del cliente. Ad ogni modo, la gara Consip costituirebbe il primo appalto costituito unicamente da attività di pulizia a cui la società ha partecipato.

**108.** Exitone ha, inoltre, rappresentato che la strategia di gara è stata definita da CNS anche per quanto concerne la scelta dei lotti, poiché tale scelta pertiene a chi, nell'ambito dell'ATI, espleta i servizi operativi di pulizia. Invece, poiché Exitone esercita tutt'altra tipologia di servizi, per essa è irrilevante l'area geografica oggetto di appalto e, quindi, la stessa non ha alcun interesse a proporre la selezione di alcuni lotti su cui presentare offerta rispetto al novero complessivo di aree geografiche in cui è suddiviso l'appalto.

**109.** Nel caso specifico di tale gara, le attività assegnate a Exitone consistevano in primo luogo nell'assistenza, prestata nei confronti del CNS, in fase di stesura dell'offerta tecnica per la descrizione dei profili di propria pertinenza. Successivamente, una volta aggiudicato l'appalto e stipulata la relativa Convenzione, Exitone avrebbe svolto attività di analisi del territorio, con l'obiettivo di incentivare gli istituti ad aderire alla Convenzione stessa. Una volta che gli istituti aderiscono alla Convenzione, l'attività di Exitone avrebbe termine. In particolare, nella fase esecutiva, come detto, Exitone interviene con l'espletamento dei propri servizi prima dell'adesione degli istituti scolastici alla convenzione e, quindi, prima della prestazione dei servizi operativi di pulizia da parte delle consorziate, di Kuadra quale mandante operativa o dei subappaltatori. In sostanza, Exitone si è interfacciata esclusivamente con la mandataria CNS poiché la propria attività si colloca successivamente alla convenzione Consip e prima della stipula dell'ordinativo di fornitura con l'istituto scolastico.

#### ***III.4 I rapporti tra Roma Multiservizi e Manutencoop***

**110.** In relazione alla posizione competitiva di RM, si osserva che MFM rappresenta il socio industriale di RM cui è riconducibile il 49% del capitale sociale di quest'ultima.

---

<sup>42</sup> Si tratta delle consorziate All Service Soc. Coop., Coop. Ge. S.c.a r.l., Gierre S.r.l., Il Faro Soc. Coop.va sociale onlus, Isola coop. Sociale, Multiservice Soc. coop., Policoop S.r.l. e Services Facility Logistics Soc. Coop.

<sup>43</sup> Cfr. doc. IV.238, lettera H e doc. IV.240, all.ti "Pulizia scuole – lotto 1", all.ti "Pulizia scuole – lotto 4" all.ti "Pulizia scuole – lotto 10".

Come hanno attestato le parti in sede di audizione, MFM, quale mandataria partecipante al 92,8% di una cordata con la società La Veneta Servizi, si è aggiudicata nel 1999 la gara per l'individuazione del socio privato cui affidare il 49% del capitale di RM. La restante porzione di capitale è detenuta da AMA S.p.A.. In tale compagine societaria, MFM rappresenta il socio industriale di RM, che opera nello stesso mercato della partecipata e che assiste quest'ultima al fine di garantirne lo sviluppo operativo, accompagnandolo nel percorso di ristrutturazione ed efficientamento aziendale intrapreso.

**111.** L'intenzione di porre in essere stretti rapporti industriali e societari con RM ha sin da subito ispirato la partecipazione societaria di MFM. Giova, pertanto, richiamare taluni passaggi contenuti nel piano di sviluppo strategico-industriale di RM predisposto da MFM nell'ambito della gara per l'individuazione del socio privato della società capitolina.

In particolare, rilevano i seguenti paragrafi del riferito documento:

- *“Questo nuovo soggetto, Manutencoop/Multiservizi potrebbe rivolgersi alla grande committenza presente a livello regionale [...] tengasi presente oltretutto che il mercato del Lazio è un mercato aperto in quanto non caratterizzato da consolidate presenze di competitori operanti a livello nazionale”;*

- *“la presenza di Roma Multiservizi, in Associazione d'impresa con il gruppo Manutencoop, potrebbe guardare ad un mercato costituito, oltre che dal Comune di Roma, da enti locali del Lazio (Comuni, Province, Regione); Ministeri (gare a suo tempo indette dal Provveditorato generale dello Stato); Forze Armate, altre amministrazioni centrali e locali, sanità pubblica e privata, grandi committenze private”;*

- *“l'alleanza strategica con Multiservizi cambierebbe l'orientamento strategico fin ad ora tenuto da Manutencoop; quello di una contenuta aggressività verso il mercato romano, creerebbe inoltre quei presupposti sinergici per ridisegnarne un posizionamento radicalmente diverso”* (doc. IV.239, all. d.2).

**112.** Dal complesso di regole di *governance*, previsioni statutarie e parasociali (in particolare, il patto parasociale stipulato tra gli originari soci Comune di Roma, Ama S.p.A. e il precedente partner privato Gepi)<sup>44</sup>, nonché delle prassi operative in essere, risulta che ad MFM spetti la designazione dell'amministratore delegato di RM, cui è riservata la gestione operativa della società, oltreché la nomina di un ulteriore consigliere di amministrazione. Nel novero di poteri assegnati all'amministratore delegato rientra anche la gestione delle gare di appalto cui RM partecipa. Nel caso di gare di importo superiore ai 20 milioni di euro, è necessario l'intervento deliberativo del consiglio di Amministrazione (doc. IV.226).

**113.** In relazione alla gara Consip, risulta che l'amministratore delegato *pro-tempore* di RM fosse espressione di MFM, in quanto da quest'ultima designato, e avesse ottenuto dal Consiglio di Amministrazione pieni poteri decisionali ed operativi circa la strategia partecipativa da percorrere. Ciò ha consentito a tale amministratore delegato, senza alcun ulteriore vaglio dell'organo collegiale, di considerare in un primo momento la possibilità di una partecipazione diretta alla gara in ATI.

Successivamente, RM ha appreso che Manutencoop, socia e potenziale partner per la partecipazione in ATI, intendeva partecipare per più lotti, il che avrebbe precluso una

---

<sup>44</sup> Cfr. doc. IV.235, allegati 1, 3, 4, 5 e 6 e doc. IV.239, allegati D3 e D4.

partecipazione di RM in ATI con Manutencoop (cfr. risposta fatta pervenire da RM in data 20 settembre 2015). In un secondo momento, l'amministratore delegato di RM ha attivato la negoziazione dell'accordo con il CNS, pertanto assumendo la decisione di non partecipare direttamente alla procedura senza condividere tale scelta con il C.d.A.

**114.** In sede istruttoria è emersa l'evidenza di costanti contatti tra RM e il suo *partner* industriale MFM in occasione della pubblicazione di bandi di gara nei settori di interesse; ciò, secondo quanto riferito dalle due imprese, principalmente in ragione della possibilità per le due società, visti i legami societari e partecipativi che le uniscono, di incorrere nel divieto sancito dall'art. 38, comma 1, lettera *m-quater* del Decreto Legislativo n. 163/2006 (codice degli appalti).

Tali contatti intercorrono costantemente tra RM e MFM e non anche tra RM e il suo socio di maggioranza AMA S.p.A., posto che esso opera in mercati diversi e costituisce esclusivamente l'interfaccia proprietario "politico-istituzionale" di RM.

**115.** RM ha dichiarato che *"c'è la consuetudine di condividere con MFM le informazioni relative ai bandi pubblicati in relazione ai servizi di interesse e alle gare cui si intende partecipare, per evitare di incorrere in difficoltà riconducibili alla possibile esclusione ex art. 38 del Codice degli appalti pubblici. Tali informazioni sulle gare vengono regolarmente scambiate mediante specifici report"*. Tale circostanza è stata confermata, da MFM (doc. IV.226 e IV.230).

**116.** Anche in relazione alla specifica gara in esame, sono state acquisite evidenze che rilevano come siano intercorsi contatti tra RM e MFM al fine di condividere le reciproche scelte relative alla partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica.

Si veda, in particolare, il doc. II.88, attestante uno scambio di mail tra gli uffici gare delle riferite società nell'ambito del quale una dipendente dell'ufficio gare di MFM comunica ad una dipendente dell'ufficio gare di RM, con riferimento alla gara Consip, *"a questa partecipa MFM (non ho notizia se in ATI con voi)"* e la dipendente di RM replica affermando *"attendiamo riscontro del nostro AD che sta conducendo delle trattative anche con ... [il rappresentante legale di Manutencoop, n.d.r.]"*.

**117.** A fronte di tali preliminari contatti, RM – come dichiarato dalle parti stesse – ha appreso l'intendimento di MFM di voler partecipare singolarmente per più lotti di gara.

Risultano agli atti contatti anche successivi tra le due società aventi ad oggetto la nuova strategia partecipativa prefigurata da RM d'intesa, questa volta con il CNS, per mantenere il proprio portafoglio clienti attraverso lo strumento del subappalto.

Si ha, in particolare, riguardo ai documenti da cui emerge che RM ha sottoposto a MFM la versione preliminare e finale della bozza di accordo con CNS e che MFM ha trasmesso a RM un *format* di accordo di subappalto (cfr. docc. II.151.2, II.151.8 e II.151.9).

**118.** Tale scambio informativo in essere tra RM e MFM risultava essersi sviluppato nel medesimo frangente temporale in cui RM aveva avuto contezza, per via della negoziazione in corso, dei lotti su cui il CNS avrebbe presentato offerta e, quindi, della strategia partecipativa del Consorzio, concorrente di MFM.

**119.** In merito ai rapporti tra RM e MFM, il rappresentante di CNS ha osservato *"come possa ritenersi che il CNS dava per scontato che RM interloquisse con MFM della propria attività industriale e commerciale in quanto socio industriale di riferimento di RM. Pertanto, può ritenersi che RM abbia interloquito con MFM anche su questo argomento. D'altronde, trattandosi del socio*



*industriale, è normale che esso metta in campo la sua capacità operativa e che nomini ai vertici di RM qualcuno di specifica competenza nel settore industriale di riferimento”.*

**120.** Da ultimo si evidenzia che nel citato documento redatto da una società di consulenza a favore di MFM e datato 1° agosto 2012, dal titolo “*Gara Consip Scuole – Redazione del progetto tecnico*” e recante le azioni da compiere al fine della raccolta dei dati e dei documenti necessari per la partecipazione alla gara, nel paragrafo denominato “*Prossimi passi – Azioni di raccolta dati e documenti per Business Plan*” si menziona specificamente il compito di “*Verificare servizi aggiuntivi proposti da Roma Multiservizi*”<sup>45</sup>.

#### **IV. LE ARGOMENTAZIONI RESE DALLE PARTI A SEGUITO DELLA CRI**

##### ***Sulla prova della pratica concordata***

**121.** MFM e, in termini non dissimili, il CNS e RM<sup>46</sup> prospettano talune considerazioni difensive di carattere generale sullo standard probatorio richiesto dalla giurisprudenza comunitaria per l'accertamento di intese restrittive nella forma della pratica concordata.

**122.** Segnatamente, le parti deducono che gli elementi “*di oggettivo riscontro*” citati della CRI come esogeni costituirebbero frutto di illazioni e non sarebbero in ogni caso idonei a provare l'esistenza della pratica concordata accertata.

Quanto agli elementi endogeni, le parti asseriscono che per ciascuno degli indizi della condotta illecita citati nella CRI sussistono argomenti suscettibili di fornire una spiegazione almeno altrettanto plausibile di quella fornita dall'Autorità, “*che pongano sotto una luce diversa i fatti accertati*”.

**123.** Le parti, inoltre, asseriscono che l'Autorità non sarebbe riuscita a dimostrare l'esistenza dell'infrazione accertata oltre ogni ragionevole dubbio, in conformità con lo standard probatorio dettato dalla giurisprudenza comunitaria e della Corte EDU. Secondo la menzionata giurisprudenza, la prova oltre ogni ragionevole dubbio dovrebbe discendere della coesistenza di indizi sufficientemente forti, precisi e concordanti o di analoghe presunzioni di fatto che l'impresa accusata non sia in grado di rovesciare e che attestino l'esistenza della condotta illecita in termini in equivoci e senza necessità d'interpretazione. Ed ancora, “*qualora sussista un ragionevole dubbio in ordine all'esistenza della violazione, esso deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione che constata l'infrazione, alla quale va quindi riconosciuto il beneficio del dubbio*”. Ciò, secondo quanto rappresentato dalle parti, in applicazione del principio della presunzione di innocenza sancito sia dalla CEDU che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

##### ***Sul contesto e sulle dinamiche del settore***

**124.** Il CNS e MFM sostengono che la CRI fornirebbe una rappresentazione delle dinamiche di settore “*del tutto parziale e riduttiva, strumentalmente orientata ad agevolare il riscontro di fattispecie restrittive della concorrenza*” e si baserebbe su “*fuorvianti e decontestualizzati richiami a documentazione senz'altro non pertinente e non conducente e comunque ad illazioni del tutto pretestuose*”.

---

<sup>45</sup> Cfr. doc. II.93.6.23.

<sup>46</sup> Cfr. le memorie finali di CNS, MFM e RM e i rispettivi interventi allegati al verbale dell'audizione finale.

**125.** In particolare, il CNS e MFM contestano i richiami effettuati, nella sezione delle CRI dedicata al contesto consortile, ai doc. I.37.4.2, doc. I.37.4.60 e doc. I.37.4.70.

In relazione al doc. I.37.4.2, il CNS sostiene che il senso di tale documento sia stato travisato, poiché l'affidamento dei subappalti in esso menzionati sarebbe stato suggerito esclusivamente per una migliore gestione del problema sindacale. MFM aggiunge che la mail di cui al documento in commento è collocabile cronologicamente in un frangente temporale successivo al termine di presentazione delle offerte e concerne una fattispecie diversa da quella in esame.

Con riferimento al doc. I.37.4.60, le parti sottolineano come si tratti di una mail non pertinente, afferente ad una fattispecie diversa dalla gara Consip, essendo relativa alle attività istituzionali svolte da un'associazione di categoria in merito alle consultazioni avviate dall'AVCP sui bandi tipo per i servizi di pulizia.

Anche in relazione al doc. I.37.4.70, concernente all'utilizzo del Consorzio come schermo utile alle consorziate, il CNS e MFM si difendono sostenendo che lo stesso non attenga alla gara Consip.

Inoltre, le parti asseriscono che il riferimento allo schermo utile contenuto nel documento non riguarda il condizionamento di gare pubbliche ma sia relativo ad un subappalto affidato da un soggetto aggiudicatario di un *project financing*.

Infine, il CNS afferma sia stato travisato anche il riferimento al doc. I.30.24.43 sulla prosecuzione dei contratti storici dell'Emilia Romagna, poiché tale documento riguarda una riunione antecedente la pubblicazione del bando per la gara Consip, volta ad approfondire il tema della proroga decisa dal MIUR dei contratti di affidamento in essere per l'espletamento dei servizi di pulizia e l'accordo per l'assegnazione delle risorse finanziarie necessarie a garantire la prosecuzione dei contratti ed appalti storici.

**126.** Sempre in relazione al contesto di riferimento, le parti evidenziano come la verifica del numero dei partecipanti alla gara Consip fosse indicativa della rilevante tensione concorrenziale esistente nel settore e che la possibilità delle consorziate di partecipare autonomamente in gare in concorrenza con il Consorzio amplia il confronto competitivo e discende dall'esito di un'istruttoria posta in essere dalla stessa Autorità nel 1997. Sotto tale profilo, le parti evidenziano un'asserita contraddizione tra le contestazioni mosse nel procedimento in oggetto e la precedente istruttoria del 1997 nonché con le norme ed i principi che vietano la partecipazione in via autonoma della consorziata solo nel caso quest'ultima sia stata indicata per l'esecuzione.

#### ***Sulla strategia partecipativa adottata dal CNS nella gara Consip***

**127.** Nella memoria finale, il CNS ribadisce come la scelta dei lotti su cui partecipare sia stata logica e proporzionata e guidata da una pluralità di autonome valutazioni.

In sintesi, il CNS espone le seguenti argomentazioni difensive, circa i criteri di selezione dei lotti al fine di confutare le contestazioni mosse.

In via preliminare, viene sostenuto che *“il CNS non ha operato in un mercato chiuso al fine di preservare le quote detenute [...] ma si è confrontato con gli altri operatori economici nell'ambito di una gara pubblica e trasparente”* *“presentando, per tutti i lotti prescelti, offerte altamente competitive [...]”*. In questo quadro, il CNS ha perseguito l'obiettivo di aggiudicarsi il numero massimo di lotti conseguibili e di assicurare idoneo fatturato alle consorziate, soprattutto quelle che già operavano nello specifico settore”. In proposito, le consorziate da indicare sono state

individuare tenendo conto dell'interesse manifestato dalle stesse, dai requisiti richiesti dalla *lex specialis*, dalla competitività delle stesse e dalla titolarità di pregressi affidamenti nello specifico settore.

**128.** In relazione alla mancata partecipazione sul lotto 2 – Emilia Romagna, il CNS contesta gli addebiti mossi in CRI affermando come la scelta di non partecipare discenda dal fatto che il Consorzio aveva già espresso la sua migliore offerta in nome e per conto delle proprie cooperative nella gara relativa all'assegnazione della pregressa commessa Intercent.er. Per tale via, la scelta di partecipare al lotto 2 *“avrebbe comportato una illogica duplicazione di tale offerta”* e *“il Consorzio avrebbe irragionevolmente fatto concorrenza a se stesso”*.

Inoltre, prosegue il CNS per contestare quanto rilevato in CRI, la data di scadenza della convenzione è inconferente, dovendosi *“attribuire rilievo ai singoli ordinativi che avevano la durata di 36 mesi a decorrere dalla data di emissione”*. Ne consegue, secondo la ricostruzione del CNS, che *“il periodo di esecuzione delle due convenzioni [...] risulta in larga misura sovrapposto”*.

Con riguardo all'obiezione, svolta nelle CRI a replica delle osservazioni del CNS, circa la partecipazione alla gara per il lotto 2 di MFM, nonostante quest'ultima risultasse già aggiudicataria con il Consorzio della gara Intercent.er, il CNS sostiene che la posizione di Manutencoop fosse *“completamente diversa da quella di CNS, in quanto era quest'ultima ad essere aggiudicataria della gara Intercent.er per conto delle consorziate, mentre MFM risultava affidataria solo di alcuni ordinativi. Si può dunque chiaramente spiegare l'interesse di quest'ultima di rafforzare la sua posizione in Emilia Romagna una volta deciso di agire come competitor indipendente dal Consorzio”*.

**129.** Quanto all'affidamento di subappalto a valere sul lotto 2 da parte di MFM a consorziate del CNS, quest'ultimo afferma che tali subappalti sono stati conclusi solo in un momento successivo all'aggiudicazione del lotto, in modo autonomo rispetto al CNS e riguardava cooperative sociali di ridotte dimensione operanti su base esclusivamente locale, in zone in cui le stesse hanno un forte radicamento. Tali cooperative, afferma il CNS, non avevano manifestato interesse a partecipare alla gara preferendo ottenere subappalti da chiunque sarebbe risultato aggiudicatario del lotto.

**130.** Con riguardo al lotto 8 – Lombardia – Trentino Alto Adige, il CNS si difende dagli addebiti mossi in sede di CRI affermando che il portafoglio di cui le consorziate risultavano titolari nel lotto stesso risultava ridotto a fronte del complessivo fatturato detenuto negli altri lotti. Inoltre, nessuna delle due consorziate che detenevano tale portafoglio (Gesin e Multiservice) aveva la sede in Lombardia, trattandosi di cooperative emiliane. Quanto al fatturato complessivo sviluppato dal Consorzio in Lombardia nel settore pubblico, il CNS afferma che lo stesso consista per larga parte in servizi prestati a beneficio di strutture che non richiedevano una presenza capillare sul territorio.

**131.** In relazione alla scelta del lotto 4 – Lazio – Sardegna, il CNS replica alle contestazioni mosse sostenendo che il numero di ex-LSU nella regione Lazio non era equiparabile a quello della Sicilia o delle altre regioni del sud Italia (nel Lazio era pari a circa 800 unità mentre in Sicilia erano circa 1.200) ed erano, inoltre, diverse le somme stanziati dal MIUR per i c.d. *“posti accantonati”*. In particolare, rispetto alla spesa storica sostenuta in Sicilia sarebbe stato effettuato un taglio del 40,2%, maggiore rispetto a quello relativo al Lazio ed alla Sardegna, pari al 29,6%.

**132.** Infine, riguardo alle offerte presentate sui lotti n. 3 e n. 9, gli unici su cui il CNS e MFM si sono sovrapposti e in cui il CNS ha presentato un'offerta economica inferiore rispetto a quelle

presentate sugli altri lotti, il Consorzio si difende dagli addebiti asserendo che su tali lotti lo stesso Consorzio ha presentato *“l’offerta tecnico-qualitativa migliore in assoluto” e che l’offerta economica può essere diversificata poiché viene formulata sulla base di autonome e specifiche valutazioni e risulta “strettamente correlata all’offerta tecnica che è tarata in funzione delle peculiari caratteristiche e specificità ed esigenze prestazionali di ciascun lotto”*.

***Sulla strategia partecipativa adottata da MFM nella gara Consip***

**133.** Nelle proprie memorie finali e in sede di audizione finale<sup>47</sup> MFM ha dichiarato di aver partecipato alla gara Consip autonomamente ed indipendentemente dal CNS, considerando quest’ultimo un concorrente a pieno titolo. Ciò sarebbe dimostrato, a dire di MFM, dal frontespizio della c.d. “carpetta di gara”, atto interno predisposto dagli uffici della società stessa, da cui, viene asserito, sarebbe emerso come MFM *“già in data 30 luglio 2012 aveva deciso di concentrare i propri sforzi esclusivamente sui lotti 2, 3, 8 e 9”*.

**134.** MFM afferma di aver preferito partecipare singolarmente alla gara Consip *“dal momento che – in qualità di azienda leader nel settore del facility management – riteneva di essere perfettamente in grado di organizzare autonomamente l’offerta nei lotti in cui aveva interesse a partecipare. A differenza dei consorziati di CNS di piccole dimensioni, MFM ha infatti un’autonoma capacità tecnica ed operativa che le ha consentito di concorrere ai lotti messi a gara (anche a quelli di maggiori dimensioni in termini di volume di lavoro e di fatturato) in maniera del tutto autonoma dal (ed in piena concorrenza con il) Consorzio”*.

**135.** Quindi, nelle proprie memorie finali, MFM riepiloga i criteri che avrebbero guidato la scelta dei lotti su cui presentare offerta: (i) l’assenza o ridotta presenza di lavoratori ex-LSU e (ii) il maggiore radicamento territoriale della società nelle aree geografiche interessate.

In particolare, la presenza di lavoratori c.d. ex-LSU nei lotti messi a gara costituiva per la Società un fattore di particolare inefficienza a causa degli elevati costi (economici e sociali) connessi all’impiego di tale tipo di manodopera.

**136.** Inoltre, MFM, al fine di contestare gli addebiti mossi nelle CRI circa l’intesa spartitoria in oggetto, si diffonde, nelle proprie memorie, a descrivere il *“complesso iter procedurale interno alla Società”* che avrebbe seguito per la predisposizione dell’offerta tecnica ed economica.

Sul punto, la società produce le procedure interne relative alla gestione aziendale delle gare ed illustra le stime e le valutazioni che avrebbe sviluppato per elaborare l’offerta economica, precisando, fra l’altro, come nell’ambito di tale attività abbia stimato il numero dei soggetti che avrebbero verosimilmente partecipato ai singoli lotti ed ipotizzato l’entità dei relativi ribassi.

Sul punto, MFM afferma che l’aver presentato le medesime percentuali di sconto per le singole voci in tutti i lotti sconfesserebbe la lettura collusiva prospettata dagli uffici poiché sarebbe del tutto irrazionale che un’impresa parte di un accordo spartitorio offra sconti così aggressivi anziché modulare le proprie offerte conoscendo anticipatamente e tenendo conto delle strategie partecipative della propria principale concorrente.

**137.** Con riferimento all’elaborazione dell’offerta tecnica, MFM ha ritenuto utile affidare la stesura di tale parte dell’offerta ad un consulente esterno, la Società eFM cui ha commissionato, per un’attività consulenziale sviluppatasi dall’inizio di agosto alla fine di settembre 2012, *“i) la*

---

<sup>47</sup> Cfr. memorie finali di MFM e allegati al verbale dell’audizione finale.

*redazione del business plan per ciascuno dei tredici lotti messi a gara; ii) la fase di progettazione dei singoli capitoli in cui si articolava l'offerta; iii) la stesura del progetto tecnico e iv) la fase di editing e stampa".*

Per replicare all'obiezione circa la contraddittorietà delle sue asserzioni, MFM ha dichiarato che *"nonostante [...] avesse maturato fin da subito, e comunque sicuramente fin dal 30 luglio 2012, la scelta di non concorrere per il lotto 4 e di concentrarsi solo sui lotti 2, 3, 8 e 9, tale informazione (dato il suo carattere strategico e riservato) non era stata rivelata ai consulenti esterni, ai quali era stato richiesto di redigere il business plan e gli altri approfondimenti necessari sulla totalità dei lotti di gara".* Ed ancora: *"proprio in tale contesto di raccolta dei dati rilevanti che si inserisce anche la verifica dei 'servizi aggiuntivi proposti da Roma Multiservizi' da contestualizzarsi "tra le attività ricognitive propedeutiche alla realizzazione del business plan che – dalla prospettiva del consulente – avrebbe dovuto riguardare tutti i lotti di gara".*

**138.** Sulla mancata partecipazione di CNS al lotto 2 e all'affidamento a consorziate del CNS di subappalti a valere su tale lotto, MFM evidenzia che lo strumento del subappalto risulta lecito ai sensi della normativa in materia di contratti pubblici, e che tali affidamenti a consorziate sono stati disposti dopo l'aggiudicazione ed hanno riguardato solo tre dei sette contratti di subappalto stipulati complessivamente da MFM. Inoltre, la società afferma come tali affidamenti rispondessero a specifiche ragioni di ordine (i) economico, perché il CCNL applicabile alle cooperative consorziate fissa il costo della manodopera ad un livello inferiore rispetto alle altre categorie di lavoratori; (ii) gestionale, perché MFM avrebbe dovuto assumere i lavoratori che già eseguivano la prestazione presso i precedenti affidatari del servizio tra cui figuravano proprio le consorziate in discorso; (iii) sociale, poiché MFM *"aveva ricevuto specifiche istanze (non dal CNS, ma) da parte delle cooperative sociali stesse, volte ad attenuare gli impatti negativi da un punto di vista occupazionale connessi al cd. cambio d'appalto che sarebbe avvenuto a seguito dell'aggiudicazione del lotto da parte di MFM. In particolare, tali istanze erano volte a privilegiare, ove possibile, le cooperative già impegnate sul territorio, anche al fine di scongiurare un loro possibile fallimento"*.

#### ***Sull'accordo relativo al lotto 4 tra il CNS e RM***

**139.** Con riferimento all'accordo avente ad oggetto vantaggi compensativi stipulato tra il CNS e RM con riferimento al lotto 4, le parti sostengono che tale contratto debba ritenersi *"di per sé lecito", "di prassi negoziato ogniqualvolta il concorrente ad una gara di appalto intenda affidare, in caso di aggiudicazione, una parte dell'esecuzione in subappalto"*<sup>48</sup>.

In particolare, tale accordo viene qualificato tra le parti come *"contratto di subappalto"* o *"preliminare di subappalto"*. Secondo il CNS *"la facoltà di ricorrere al subappalto rappresenta espressione della libertà imprenditoriale ed è perfettamente legittima alla luce della normativa in materia di appalti"*. Di qui, continua il Consorzio, la scelta di un'impresa di optare per il subappalto nell'ambito di una gara in luogo di parteciparvi in modo indipendente non costituirebbe, di per sé, l'indizio di una strategia collusiva.

---

<sup>48</sup> Cfr. memorie finali di RM:

Così asseritamente qualificata la natura e l'oggetto del descritto accordo, le parti giungono ad affermare che gli uffici non avrebbero adempiuto all'onere di provare l'intento anticoncorrenziale di quell'accordo<sup>49</sup>.

**140.** RM, nelle memorie finali, afferma come la legittimità del descritto accordo risiedesse nell'asserita *“impossibilità per RM di partecipare alla gara, in forma singola, per il lotto 4, per carenza del requisito di fatturato nel settore delle pulizie”*. In particolare, secondo tale ricostruzione della parte, a fronte di un fatturato specifico richiesto pari ad euro 96.100.000, *“RM raggiungeva un importo di euro 72.952.921,00”*. *“Con riferimento a tale dato si osserva, per completezza”* – continua la parte – *“che, anche a voler considerare l'ulteriore fatturato per pulizie nell'ambito del contratto di Global Service (euro 10.000.000 circa) il requisito non si raggiungeva comunque”*.

Inoltre, continua RM *“anche la partecipazione in RTI si è rivelata non percorribile”*. Ciò poichè, afferma la società:

- RM non gestisce appalti fuori dalla provincia di Roma ed il suo interesse strategico e commerciale era quello di continuare a fornire il servizio per gli immobili di Roma ricompresi nel lotto 4;
- i vincoli della *lex specialis* di gara, che richiedevano ai concorrenti di partecipare su più lotti sempre nella medesima forma, avrebbero impedito a RM di partecipare in ATI sul lotto 4, impedendo di costituire una compagine associativa con MFM;
- inoltre, la contestuale partecipazione ad una medesima gara, in via disgiunta, di RM e della sua socia MFM, avrebbe esposto entrambe le società, ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettera m-quater, del Codice dei contratti pubblici al rischio dell'esclusione dalla gara;
- infine, RM afferma - senza ulteriormente comprovare l'asserzione - che *“anche l'individuazione di altre imprese per partecipare sul solo lotto 4 era stata di fatto impraticabile”*.

**141.** RM, quindi, conclude sul punto affermando che *“tali circostanze e disposizioni (normative e di gara) hanno indotto a considerare, stante il forte interesse a continuare ad esercitare il servizio nell'ambito territoriale di Roma, la possibilità del suo svolgimento in subappalto in luogo di perdere completamente la chance di continuare a gestire il servizio. È emerso, infatti, come fosse necessario per la società non perdere l'affidamento del servizio, alla luce del fatturato sviluppato nell'anno 2012”*. In tal senso, RM dichiara che la stipula dell'accordo *“con un partner storico, certamente interessato [...] allo svolgimento del servizio sugli immobili ricompresi nel lotto 4, ed uno dei player più forti del mercato è apparsa la strategia migliore, a fronte delle oggettive impossibilità riscontrate”*.

**142.** Anche il CNS e MFM, in sede di memorie finali, hanno fornito difese analoghe a quelle offerte da RM circa la motivazione sottesa alla stipula dell'accordo relativo al lotto 4.

Al riguardo, il CNS ha dichiarato quanto segue: *“non è vero, quindi, che RM ha rinunciato a partecipare alla gara in cambio del subappalto. Al contrario RM, una volta verificato (prima di interloquire con CNS) che non c'erano le condizioni per poter partecipare da sola o in ATI, ha svolto una trattativa con CNS e, all'esito, concluso il contratto preliminare del subappalto al lecito fine di non perdere il fatturato pregresso”*.

---

<sup>49</sup> Così CNS nelle relative memorie finali.

**143.** In relazione alla delibera del CdA di RM avente ad oggetto la decisione di partecipare alla gara e alle varie stesure dell'accordo contenenti l'esplicita rinuncia di RM a prendere parte alla procedura ad evidenza pubblica, MFM afferma trattarsi di un *"equivoco iniziale sulla capacità economica e finanziaria di RM di partecipare"*. Nello specifico, la riferita delibera del CdA sarebbe stata adottata, a dire di MFM, *"in buona fede [...] senza la precisa cognizione dei requisiti di fatturato stabiliti dal bando di gara"*.

**144.** RM sostiene che la specifica previsione negoziale avente ad oggetto la rinuncia a partecipare alla gara *"serviva a garantire la vincolatività dell'accordo e la sua efficacia in caso di aggiudicazione"*.

Diversamente, il CNS ritiene che tale disposizione contenuta nel descritto accordo si configurasse quale *"mera clausola di stile peraltro inutile in quanto ripetitiva di un divieto già contenuto nella lex specialis di gara"*.

#### ***Sugli scambi di informazione tra i partecipanti alla gara***

**145.** Relativamente alle evidenze documentali che attestano la trasmissione a MFM dell'accordo stipulato tra RM e CNS, MFM afferma che la stesura in bozza del contratto ricevuta il 30 agosto 2012 da RM è stata inoltrata esclusivamente per conoscenza e che la società stessa non avrebbe contribuito in alcun modo all'elaborazione o alla conclusione del riferito accordo.

Quanto alla trasmissione dell'ultima stesura dell'accordo, inviata sempre da RM al rappresentante legale di MFM, quest'ultima società sostiene che *"se davvero la mittente avesse inteso richiedere l'assenso del destinatario a sottoscriverlo avrebbe certamente utilizzato una formula più esplicita, se non altro per ragioni di cortesia nei confronti di un azionista così importante"*. In ragione di tali considerazioni, MFM *"deduce che, come nel caso della comunicazione del 30 agosto 2012, si trattò di un invio effettuato solamente per conoscenza, Tale scambio di informazioni deve essere letto, pertanto, alla luce del ruolo di partner industriale rivestito da MFM nella compagine azionaria di RM, e non a riprova, certamente, di un inesistente coinvolgimento di MFM nella conclusione dell'Accordo di subappalto"*.

**146.** MFM sostiene che il contestato scambio di informazioni con il CNS per il tramite di RM non abbia mai avuto luogo. In particolare, MFM asserisce di non aver mai ricevuto copia del regolamento dell'ATI 1 per il tramite di RM e ribadisce di aver scelto in via autonoma i lotti su cui presentare offerta. In ogni caso, la stessa MFM afferma, quanto ai flussi informativi intercorsi con RM che *"in ragione dei legami societari tra MFM e RM, risulta obiettivamente giustificata, oltre che pienamente legittima, la condivisione ex ante con MFM delle informazioni relative alle procedure di gara d'interesse per entrambe le società"*.

**147.** Il CNS, al riguardo, sostiene che *"in ogni caso, anche ammettendo per assurdo che MFM fosse venuta a conoscenza del regolamento dell'ATI 1 e, quindi, dei lotti della gara Consip cui CNS intendeva presentare offerta — circostanza non veritiera e comunque indimostrata — un'attenta cronologia degli avvenimenti e di per sé idonea a dimostrare che le informazioni, nel momento in cui sarebbero state conosciute da MFM, non erano comunque in grado di poterne influenzare la strategia di gara"*.

**148.** In relazione ai flussi informativi tra MFM e il CNS, quest'ultimo afferma, nelle memorie finali, che *"il solo contatto agli atti riguarda esclusivamente la doverosa verifica in ordine all'intenzione di Manutencoop di partecipare alla gara in modo autonomo o quale affidataria dei*

*lavori nell'ambito del Consorzio. Ma tale contatto non può mai configurarsi in termini anticompetitivi, in quanto è consustanziale al modello consortile ed alla facoltà della consorziata di partecipare autonomamente”.*

**149.** RM, nel negare di aver trasmesso il regolamento dell'ATI 1 a MFM espone la seguente argomentazione: *“in pratica, delle due l'una: o l'intesa consiste nella condivisione e ripartizione dei lotti di gara, e allora la possibilità per ciascuna delle due imprese (MFM e CNS) di desumere dalla negoziazione dell'accordo la strategia partecipativa dell'altra non assume alcun rilievo; oppure, se si qualifica quale dato sensibile e strategico la conoscenza, in via indiretta e presuntiva, della strategia dei due concorrenti, proprio tale elemento indiziario comprova l'esatto opposto di quello che la Direzione ritiene di voler provare: l'assenza di qualsivoglia condivisione e ripartizione in merito alla partecipazione alla gara e alla scelta dei lotti”.*

#### ***Le argomentazioni di Kuadra***

**150.** Kuadra<sup>50</sup>, premettendo che l'eventuale natura “sovrabbondante” di un ATI non è in alcun modo collegata ad un possibile abuso dello strumento lecito<sup>51</sup>, evidenzia di avere partecipato alla gara Consip in ATI poiché tale modalità era di fatto l'unica con cui le regole di gara le consentivano di partecipare<sup>52</sup>, oltre che quella più razionale e prudente. Quanto alla scelta del CNS come partner, essa è dipesa dal fatto che si tratta un operatore serio e affermato sul mercato, con cui Kuadra intratteneva già rapporti di *partnership* nello specifico settore dei servizi di pulizia.

**151.** La partecipazione in ATI con il CNS aveva anche lo scopo di soddisfare un credito preesistente di Kuadra, che nulla aveva a che vedere con la presunta intesa oggetto del procedimento. La *partnership* con il CNS va, infatti, ricondotta all'accordo transattivo concluso nel 2009 dal Consorzio con Esperia S.p.A., nel quale Kuadra è subentrata a seguito del conferimento nella medesima del ramo d'azienda di Esperia, avvenuto nel 2010<sup>53</sup>. Kuadra sottolinea le finalità del tutto lecite di tale accordo transattivo, ed evidenzia che la partecipazione alla gara Consip in ATI con il CNS avrebbe sostanzialmente l'esercizio di un proprio diritto.

**152.** Kuadra rappresenta altresì che la definizione della strategia di gara sarebbe stata decisa in autonomia dal CNS in qualità di mandataria dell'ATI, sia sotto il profilo della scelta dei lotti che del contenuto delle offerte da presentare. In proposito, Kuadra richiama la propria modesta quota di partecipazione all'ATI nonché la circostanza che il CNS, soggetto già presente sul mercato con posizioni di *incumbency* in diversi istituti scolastici su tutto il territorio nazionale, era il soggetto meglio posizionato per la definizione della partecipazione. Diversamente, Kuadra non deteneva nel proprio portafoglio commesse riconducibili ad alcun “appalto storico” nel settore e dunque non aveva nessuna posizione di mercato da difendere o tutelare.

---

<sup>50</sup> Cfr. le memorie finali presentate da Kuadra e il relativo intervento nell'audizione finale.

<sup>51</sup> Al riguardo, Kuadra richiama l'orientamento dell'ANAC e della giurisprudenza amministrativa secondo cui nei confronti della partecipazione a gare pubbliche attraverso i raggruppamenti di imprese sovrabbondanti non può operare alcuna presunzione di illiceità, nonché la comunicazione in materia dell'Autorità del 23 dicembre 2014.

<sup>52</sup> Per poter gareggiare ai lotti 1, 4, 5 e 10 la società sarebbe stata priva sia del requisito relativo alle garanzie che di quello relativo al fatturato specifico.

<sup>53</sup> In base all'accordo, il CNS aveva riconosciuto a Esperia un indennizzo sotto forma di un accresciuto sviluppo economico delle sue attività di impresa “da attuarsi per mezzo di una partecipazione congiunta, sotto forma di ATI o di Consorzio, ... a future gare indette sul territorio nazionale da enti pubblici o privati, in relazione al servizio di pulizia”.



**153.** Kuadra argomenta, inoltre, la piena legittimità e razionalità dei subappalti dalla stessa affidati nell'ambito della propria quota dell'ATI, non affatto rispondenti a logiche collusive. Kuadra, infatti, non detenendo appalti storici, ha deciso di ricorrere all'istituto legittimo del subappalto nei limiti di legge, al fine di poter organizzare il servizio anche in contesti nuovi. Per individuare le imprese subappaltatrici, Kuadra ha deciso di propria iniziativa di rivolgersi al CNS nell'ambito del rapporto di mandato già in essere, in quanto senz'altro in possesso di una rete territoriale capillare e dotata delle caratteristiche tecniche richieste dal bando di gara.

In proposito, Kuadra evidenzia che il ricorso al subappalto le ha consentito di evitare i costi di *start-up*, nonché i costi diretti e indiretti di gestione del personale. Dal punto di vista del CNS, aver segnalato proprie consorziate a Kuadra ha garantito il corretto e tempestivo adempimento alle obbligazioni assunte da Kuadra nei confronti della stazione appaltante, per le quali il CNS sarebbe stata responsabile ai sensi dell'art. 37 del Codice dei Contratti.

**154.** Nell'argomentare la propria estraneità alle condotte contestate, Kuadra rileva come essa, del tutto estranea al mondo delle cooperative, non avrebbe avuto alcun ruolo nelle asserite "*triangolazioni*" contestate al CNS, a MFM e a RM. Agli atti non vi sarebbe, peraltro, alcuna evidenza di rapporti tra Kuadra e MFM/RM, né del fatto che Kuadra fosse consapevole del presunto accordo tra CNS e Manutencoop. Con riferimento, in particolare, all'accordo tra CNS e RM, Kuadra evidenzia di averne avuto conoscenza unicamente nei termini indicati nel regolamento dell'ATI e di non essere stata a conoscenza né del testo dell'accordo (che impegnava solo il Consorzio medesimo, nell'ambito della sua quota dell'ATI), né delle sue evoluzioni così come descritte nelle CRI.

**155.** In termini più generali, Kuadra contesta che si possa equiparare – come fatto nelle CRI – l'accettazione del regolamento dell'ATI ad una sostanziale adesione alla presunta intesa anticoncorrenziale di cui Kuadra ignorava l'esistenza. Quanto addebitato a Kuadra nella CRI rappresenta, quindi, una contestazione mossa "*per attrazione*" nei termini della responsabilità oggettiva, in evidente violazione del principio di personalità e soggettività dell'illecito amministrativo, di cui agli articoli 1, 3 e 7 della legge n. 689/81, poiché nell'ambito dei procedimenti amministrativi non può esservi responsabilità senza consapevolezza.

**156.** Kuadra, infine, lamenta una disparità di trattamento con Exitone, nei cui confronti nelle CRI non sono stati mossi addebiti, non svolgendo quest'ultima servizi di pulizia ma solo di supporto gestionale. Secondo Kuadra tale ricostruzione configura una contraddizione in termini in quanto per espressa disposizione normativa (art. 101 TFUE o art. 2 l. 287/90), la qualificazione in termini anticoncorrenziali di una condotta non dipende dalla natura principale o accessoria del servizio svolto, quanto dalla sussistenza degli elementi soggettivi e oggettivi dell'illecito, ossia la volontà di realizzare un'intesa e l'idoneità della stessa a falsare il gioco della concorrenza.

Pertanto, anche Exitone, al pari di Kuadra, sottoscrivendo il regolamento dell'ATI avrebbe beneficiato degli effetti del presunto accordo, quantomeno in misura proporzionale alla sua partecipazione all'ATI medesima.

## V. VALUTAZIONI

### *V.1 Il mercato interessato*

**157.** Secondo pacifica giurisprudenza, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo e/o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla decifrazione del suo grado di offensività<sup>54</sup>.

**158.** L'ambito economico interessato dalle condotte in esame è rappresentato dalla procedura di affidamento indetta da Consip S.p.A., per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per i servizi di pulizia e gli altri servizi, tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili di Istituti Scolastici di ogni ordine e grado e dei centri di formazione della Pubblica Amministrazione. Tale procedura è stata bandita da Consip in data 11 luglio 2012, nella forma di gara comunitaria a procedura aperta, suddivisa in 13 lotti e l'ambito esecutivo dei servizi coincide con l'intero territorio nazionale.

### *V.2 L'intesa anticoncorrenziale*

#### Qualificazione dell'intesa

**159.** In esito all'istruttoria sono state accertate condotte volte al coordinamento della strategia partecipativa alla gara poste in essere da CNS, Manutencoop, Kuadra e Roma Multiservizi, al fine di influenzarne gli esiti e, annullando il confronto competitivo tra le stesse, di ripartire i lotti messi a gara.

**160.** Più in particolare, dall'attività istruttoria svolta è emersa l'esistenza di una pratica concordata, riconducibile, da un lato, alla presenza di elementi di oggettivo riscontro – tra i quali figurano scambi di informazioni oltre ad un accordo scritto – che rivelano l'esistenza di una collaborazione anomala (elementi esogeni) e, dall'altro, all'impossibilità di spiegare alternativamente le condotte parallele verificate come frutto plausibile di iniziative imprenditoriali delle parti (elementi endogeni).

**161.** Le evidenze documentali agli atti non consentono di ritenere la società Exitone parte dell'intesa.

Rispetto al rilievo di Kuadra secondo cui la stessa avrebbe subito una disparità di trattamento in quanto la sua posizione sarebbe in tutto assimilabile a quella di Exitone, si osserva che quest'ultima opera in un mercato diverso da quello in cui sono attive le altre imprese parti del procedimento e che, in ogni caso, non sussistono evidenze sulla condivisione del disegno collusivo accertato da parte di Exitone.

Si aggiunga che, secondo costante giurisprudenza, il vizio di disparità di trattamento è configurabile solo a fronte di situazioni del tutto identiche<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Cfr., *inter alia*, Consiglio di Stato sentenza del 1° marzo 2012 n. 1192, Mercato dello zolfo grezzo; cfr. altresì sentenza del 24 settembre 2012, n. 5067, Acea - Suez Environment/Publiacqua.

<sup>55</sup> Consiglio di Stato, 20 maggio 2011, n. 3013, I697 - Riciclaggio delle batterie esauste.

**Premessa*****a) Il quadro probatorio d'insieme***

**162.** Oggetto dell'intesa è stato quello di condizionare l'esito della gara, eliminando il reciproco confronto concorrenziale, mediante l'utilizzo distorto dello strumento consortile; ciò al fine di garantire a CNS e MFM il numero massimo di lotti maggiormente appetibili, sul presupposto che entrambe avrebbero complessivamente beneficiato dei risultati singolarmente conseguiti. A tale ultimo riguardo, occorre infatti tener presente che, nonostante la sua partecipazione individuale alla gara, MFM resta un'impresa aderente al Consorzio, dai cui risultati quest'ultimo inevitabilmente trae vantaggio.

**163.** Più precisamente, MFM e CNS, pur formalmente concorrendo in maniera autonoma, hanno coordinato le rispettive modalità di partecipazione alla gara perseguendo i seguenti obiettivi condivisi:

- a) tutela del portafoglio della principale consorziata MFM;
- b) tutela del posizionamento di CNS sui lotti 1, 4 e 10;
- c) tutela del portafoglio della società strettamente connessa a MFM (RM), tramite l'accordo per il lotto 4;
- d) tutela del portafoglio delle consorziate CNS di maggior rilievo dopo MFM (es., Coopservice, Copura, Copma e Multiservice), anche grazie a subappalti concessi da Kuadra;
- e) compensare un debito pregresso di CNS verso Kuadra, consentendo a quest'ultima di partecipare all'ATI 1 nonostante CNS possedesse da solo i requisiti.

In tale contesto, lo strumento del subappalto è stato utilizzato a fini anticompetitivi, anche con lo scopo di realizzare "affinamenti compensativi" volti al riequilibrio delle posizioni delle parti.

**164.** La mancata corrispondenza delle modalità partecipative alla gara ad autonome scelte imprenditoriali ha frustrato il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali, impattando sull'andamento e sugli esiti di gara complessivamente considerati, risultando idonea ad alterarne il regolare sviluppo nel suo insieme.

**165.** Così complessivamente ricostruita la condotta collusiva, risultano irrilevanti le difese delle parti volte a valorizzare la presenza alla gara Consip di ulteriori concorrenti e ad attribuire a tale elemento importanza esiziale per escludere la significatività di un'intesa anticompetitiva.

Al riguardo, in disparte la considerazione già di per sé assorbente che la condotta contestata risulta qualificarsi come anticompetitiva per oggetto, determinando l'irrilevanza, ai fini della valutazione di illiceità, della produzione di eventuali effetti restrittivi, preme considerare come le descritte difese non colgano la reale essenza della pratica contestata.

Invero, ciò che si è contestato ed accertato è un'intesa con cui le parti, tra cui figurano i due maggiori player del mercato CNS e MFM, con fatturato specifico di gran lunga superiore a quello degli altri operatori del settore, hanno eliminato il rischio del reciproco confronto concorrenziale, così condizionando lo svolgimento della gara; peraltro, tale intesa si è anche compiutamente realizzata.

**166.** L'eliminazione della concorrenza tra le parti, proprio in ragione della loro posizione di spiccata preminenza sul mercato, è risultata sufficiente per neutralizzare l'incertezza sui risultati. In altri termini, l'intesa è stata idonea ad eliminare i pericoli della concorrenza, in quanto, una volta che CNS e MFM si sono messe al riparo dalla reciproca pressione competitiva, gli altri

operatori del mercato non hanno costituito per loro un significativo vincolo concorrenziale, tant'è che questi ultimi pur avendo presentato offerte economiche aggressive non sono mai riusciti ad aggiudicarsi i lotti di interesse di CNS e MFM.

Ad ulteriore conferma del fatto che il coordinamento con MFM eliminava i maggiori rischi della concorrenza, si ricorda come il CNS già prima dell'esito della gara abbia potuto individuare con precisione i lotti che si sarebbe aggiudicata (cfr. doc. I.37.4.53).

**167.** Occorre, peraltro, tener presente che, pur avendo le parti prefigurato i lotti di maggior interesse da ripartirsi, esse si sono mantenute comunque aperte a soluzioni alternative sino alla presentazione delle offerte, al fine di ritagliarsi sufficienti margini di flessibilità operativa, così da cautelarsi nel caso in cui l'intesa anticoncorrenziale negoziata non fosse giunta – parzialmente o totalmente - a compimento o non avesse ricevuto attuazione, visto anche il ristretto arco temporale intercorrente tra la pubblicazione del bando e la scadenza del termine per presentare offerta.

**168.** Le scelte irrazionali nella strategia partecipativa delle parti si spiegano solo in quanto funzionali al disegno collusivo volto a tutelare il posizionamento del Consorzio e della sua consorziata di maggior rilievo. Ciò vale in particolare, con riguardo a: *a)* la mancata sovrapposizione su lotti oggettivamente appetibili sia per CNS che per MFM; *b)* il mancato rispetto della procedura di preassegnazione di cui lo stesso CNS si era dotato con apposito regolamento<sup>56</sup>; *c)* l'irragionevole traslazione del portafoglio di talune consorziate in regioni diverse da quelle di radicamento; *d)* la mancata tutela del portafoglio storico di altre consorziate.

**169.** Come si vedrà nel prosieguo, a fronte del quadro probatorio raccolto e delle anomale ed intrinsecamente irragionevoli scelte riscontrate, le parti hanno replicato operando un'artificiosa frammentazione delle evidenze agli atti, tentando di dimostrare l'asserita legittimità di ciascun tassello dell'intesa atomisticamente considerato.

Tale esercizio difensivo di parcellizzazione non risulta idoneo a fornire una diversa e plausibile spiegazione delle condotte complessivamente considerate. E, in ogni caso, nel prosieguo del provvedimento si comproverà come le difese delle parti risultano infondate anche volendo accedere all'inammissibile impostazione parcellizzante dalle stesse adottata.

**170.** Come già evidenziato nella parte in fatto, ATI 1 (di cui facevano parte CNS e Kuadra) e Manutencoop si sono aggiudicate complessivamente 8 dei 13 lotti posti a gara, vincendone 4 ciascuno; tuttavia, per effetto delle regole di gara (che limitavano a 3 il numero massimo di lotti aggiudicabili), sia ATI 1 che Manutencoop hanno dovuto cedere il lotto di importo minore al concorrente successivo in graduatoria.

Pertanto, CNS e Kuadra si sono garantite i lotti 1 (Valle D'Aosta, Piemonte e Liguria), 4 (Sardegna e Lazio), 5 (Lazio), 10 (Umbria, Marche, Abruzzo e Molise) ed hanno rinunciato al lotto n. 5; Manutencoop si è aggiudicata i lotti 2 (Emilia Romagna), 3 (Toscana), 8 (Lombardia e Trentino), 9 (Friuli Venezia Giulia e Veneto) ed ha rinunciato al lotto n. 3 (Toscana).

---

<sup>56</sup> Cfr. parte in fatto.

Tabella n. 3

Lotto	Regioni e valore	Partecipazione ATI 1		Partecipazione MFM		Numero altri partecipanti	Vincitore
		sconto offerto	offerta tecnica	Sconto offerto	offerta tecnica		
1	Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria - 110,6 mln	42,88%	60.00%		—	2	ATI 1
2	Emilia Romagna - 95,2 mln		—	48,81%	57,5250%	4	Manutencoop
3	Toscana - 83,8 mln	39,71%	58,9270%	48,81%	55,4420%	9	Manutencoop*
4	Sardegna e Lazio - 192,2 mln	46,06%	60.00%		—	1	ATI 1
5	Lazio - 95,1 mln	46,06%	60.00%		—	2	ATI 1**
8	Lombardia e Trentino - 105 mln		—	48,81%	57,18%	7	Manutencoop
9	Friuli Venezia Giulia e veneto 93,8 mln	39,71%	59,0750%	48,81%	55,6260%	8	Manutencoop
10	Umbria, Marche, Abruzzo e Molise - 112,5 mln	43,52%	59,6830%		—	3	ATI 1

\*Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stata Manutencoop, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile.\*\*Il partecipante che ha conseguito il punteggio complessivo più alto è stata l'ATI 1, la quale ha tuttavia raggiunto il numero massimo di lotti aggiudicabile.

**171.** Rispetto ai citati 8 lotti, è da segnalare che in 6 di essi non si registra alcuna sovrapposizione tra CNS e Manutencoop, nel senso che dove si è presentata l'una, l'altra ha rinunciato a fare la propria offerta. Negli unici 2 lotti (segnatamente i lotti 3 e 9) in cui si è assistito a sovrapposizione, il soggetto non aggiudicatario (ATI 1 in entrambi i casi) ha adottato una condotta decisamente meno aggressiva rispetto a quella che ha improntato la sua partecipazione alla gara per gli altri lotti.

**172.** Nel contesto del disegno collusivo in esame è altresì da segnalare che nessuno dei due partecipanti ha presentato offerte per i 5 rimanenti lotti, che corrispondono alle regioni del Sud Italia, nonostante risulti agli atti che, perlomeno per talune di queste Regioni, imprese consorziate al CNS avessero manifestato il proprio interesse a partecipare. Sul punto, i rappresentanti del CNS hanno affermato che la scelta di non partecipare nelle aree del sud, benché in quell'area vi fossero numerose consorziate "di portafoglio", fosse dovuta all'elevata presenza di lavoratori ex-LSU, la quale determinava una disparità tra valore convenzionabile e valore storico dei lotti (il primo copriva fino alla metà del secondo).

L'argomentazione, tuttavia, mal si concilia con la circostanza che in Emilia Romagna, regione di storica operatività del Consorzio, il CNS non ha presentato offerta.

**173.** Invero, la scelta del CNS di non presentare offerta sul lotto n. 2 – Emilia Romagna risulta chiaramente irragionevole sotto il profilo economico/imprenditoriale, trovando tale condotta plausibile fondamento solo su un coordinamento collusivo volto ad azzerare il confronto competitivo su tale lotto con MFM per agevolare quest’ultima nell’aggiudicazione del lotto stesso. L’Emilia Romagna risulta essere, come evidenziato nella parte in fatto, una storica e strategica regione di operatività del CNS, peraltro priva di LSU da reimpiegare. Nel 2012 tale regione risulta la prima per fatturato di portafogli intermediati dal Consorzio e seconda per fatturato da “appalti storici”.

**174.** Inoltre, per tutelare le altre e rilevanti consorziate (oltre a MFM che concorreva separatamente) detentrici di appalti storici in Emilia Romagna, il CNS ha dovuto procedere ad artificiose riallocazioni di tali portafogli in altre regioni su cui ha presentato offerta.

Sul punto, come verrà meglio precisato, non appare plausibile la difesa fornita dal CNS secondo cui sarebbero state le stesse consorziate di portafoglio a richiedere di operare al di fuori dalla propria principale regione di elezione perché in quel territorio già si erano aggiudicate, per il tramite del Consorzio, la commessa Intercent.er.

In questa sede giova comunque già richiamare il fatto che la stessa Manutencoop, che si era aggiudicata la commessa Intercent.er per il tramite del CNS al pari delle altre consorziate emiliane, ha deciso ciononostante di partecipare per il lotto 2 della gara Consip.

**175.** Il quadro probatorio relativo all’intesa collusiva concernente il lotto n. 2 si arricchisce dell’evidenza dei subappalti che MFM, una volta aggiudicatasi il lotto al riparo della concorrenza del CNS, ha concesso ad alcune cooperative consorziate che il consorzio non è riuscito a riallocare altrove.

Al riguardo, inconferenti risultano le difese delle parti tese ad attestare che tali subappalti siano di entità troppo ridotta per costituire la complessiva contropartita da parte di MFM in favore del CNS a compensazione della mancata partecipazione di quest’ultimo alla gara. In realtà, la contropartita spuntata dal CNS non può che cogliersi nella più ampia dimensione dell’azzeramento della reciproca concorrenza realizzata con MFM sui lotti complessivamente aggiudicatisi nei termini già descritti.

In tale quadro complessivo, i riferiti subappalti hanno evidentemente assolto alla funzione di un equilibrio tra le parti.

In ogni caso, se è vero che i subappalti del lotto 2 destinati a consorziate del CNS costituiscono solo tre dei sette subaffidamenti attribuiti da MFM sul lotto in questione, deve in ogni caso evidenziarsi come essi rappresentino i più rilevanti per importo.

**176.** Anche le spiegazioni fornite dal CNS circa la scelta di non presentare offerta sul lotto comprendente la Lombardia (lotto 8) - assenza di consorziate con portafoglio storico di particolare rilievo - appaiono contraddittorie se, ad esempio, si pongono a confronto i posizionamenti storici delle consorziate in tale lotto con quelli relativi al lotto 3 (comprensivo della Toscana) in cui il l’ATI 1 ha, invece, presentato offerta.

In particolare, rileva che a parità di ex-LSU nelle due regioni, in Lombardia operavano due consorziate del CNS con portafoglio storico, mentre in Toscana il CNS non aveva alcuna consorziata di portafoglio. Ciò è esemplare in quanto attesta come le scelte dei lotti in cui partecipare sono state del tutto indipendenti dai criteri cui lo stesso CNS ha riferito improntare la sua strategia di gara (tutela del portafoglio consortile, valore dei lotti, presenza o meno di ex-

LSU)<sup>57</sup>. Alla luce di ciò privo di pregio risulta, pertanto, il rilievo volto a far leva sull'asserito esiguo valore del portafoglio storico delle consorziate operanti in Lombardia. In altri termini, l'irragionevolezza di non aver presentato offerta per il lotto 8 non deve essere apprezzata in sé, slegata, cioè, dal contesto d'insieme; essa emerge, infatti, allorché la si pone a confronto con le altre scelte di gara compiute dal CNS.

**177.** Quanto alla sovrapposizione tra CNS e MFM sui lotti 3 e 9, la stessa risulta coerente con il quadro collusivo accertato, giacché il CNS non intendeva concorrere effettivamente per i riferiti lotti (poi vinti da MFM). Ciò risulta inequivocabilmente dal citato doc. I.37.4.53, da cui si apprende che il Consorzio, in un momento antecedente all'aggiudicazione, individua con precisione i lotti che poi si sarebbe effettivamente aggiudicato, esprimendo piena soddisfazione per il risultato prospettato, il quale, emblematicamente, non prende affatto in considerazione i lotti 3 e 9.

Pertanto, deve ritenersi che la menzionata sovrapposizione sia risultata funzionale alla collusione, in quanto - oltretutto idonea a simulare un confronto competitivo tra le parti - ha altresì inciso sul livello di ribasso medio e, alla luce del meccanismo di funzionamento della formula di assegnazione dei punteggi, ha attenuato la potenzialità discriminante di offerte economiche competitive.

Non può, poi, sottovalutarsi che proprio tali lotti sono quelli in cui si registrano gli sconti medi più bassi (con un'unica eccezione) e, in particolare, più bassi degli altri 2 lotti in cui ha presentato offerta MFM.

**178.** In proposito, non coglie neanche nel segno la difesa delle parti secondo cui, per tali lotti, andrebbe considerata non solo l'offerta economica del CNS ma anche quella tecnica, che risultava essere, in virtù del punteggio assegnatole dalla Commissione di gara, l'offerta migliore in ciascuno dei due riferiti lotti. Invero, il punteggio assegnato all'offerta tecnica presentata dal CNS per tali due lotti risultava attestarsi su valori sostanzialmente analoghi (invero di pochissimo inferiori) ai punteggi spuntati dal Consorzio per le offerte tecniche presentate anche negli altri lotti che, si badi, sono risultati sempre più alti di quelli assegnati a tutti gli altri partecipanti.

Ciò evidenzia che la struttura organizzativa e l'esperienza pluriennale del Consorzio - non a caso il leader del mercato - gli ha agevolmente consentito di formulare offerte tecniche di considerevole livello indifferentemente su tutti i lotti in cui ha partecipato. L'altresì elevato livello delle offerte tecniche di MFM, sempre di poco inferiori a quelle del CNS e decisamente migliori di quelle degli altri concorrenti, era comunque tale da non mettere a rischio l'aggiudicazione a MFM stessa, stante appunto la rilevante differenza riscontrata nei livelli delle offerte economiche.

**179.** Nel disegno spartitorio che vede CNS e MFM come principali *player*, hanno svolto un ruolo collusivo di rilievo anche RM e Kuadra.

**180.** In particolare, con specifico riguardo al lotto n. 4, Roma Multiservizi, società partecipata in misura importante da Manutencoop, ha concluso con il CNS, in prossimità della gara, un accordo compensativo, in base al quale a fronte dell'impegno di Roma Multiservizi a non partecipare alla gara, CNS si impegnava ad assicurare a detta impresa subappalti per un valore corrispondente alle sue commesse "di portafoglio".

---

<sup>57</sup> Cfr. quanto riferito dal CNS nell'audizione con gli Uffici, riportato nella parte in fatto.

**181.** Al riguardo, e come si approfondirà di seguito, le argomentazioni difensive avanzate dalle parti appaiono inconferenti. In particolare, l'accordo tra il CNS e RM relativo al lotto 4 risulta essere illecito ed anticoncorrenziale per il suo stesso contenuto, avendo ad oggetto la rinuncia di RM a partecipare alla gara in cambio di vantaggi compensativi resi dalla controparte. In tal senso, a nulla valgono le prospettazioni di parte in cui si qualifica tale accordo in termini di contratto di subappalto o preliminare di subappalto.

Invero, il descritto accordo si distingue dai successivi contratti di subappalto – che dell'accordo stesso costituiscono meri momenti attuativi – sotto il profilo sia soggettivo (perché stipulato direttamente dal CNS a titolo individuale e non per conto dell'ATI aggiudicataria) sia sotto il profilo oggettivo (avendo un contenuto chiaramente compensativo tra la rinuncia a partecipare alla gara di RM e il conferimento di subappalti a valere sul lotto 4).

**182.** Nemmeno risultano convincenti le difese delle parti volte a ricondurre la legittimità del riferito accordo all'asserita assenza in capo a RM dei requisiti di fatturato per partecipare alla gara. Tali argomentazioni, infatti, prospettate *ex post* nell'ambito delle audizioni con gli Uffici e delle memorie finali, risultano smentite dalle evidenze documentali e dalle dichiarazioni acquisite in sede ispettiva, da cui emerge come l'organo gestorio di RM avesse deliberato, già il 2 agosto 2012, di partecipare alla gara ritenendo di detenere i requisiti.

Né la circostanza fattuale della carenza dei requisiti di fatturato risulta evidenziata nelle varie stesure dell'accordo, che invece esplicitano sempre l'espressa volontà di RM di rinunciare a partecipare alla gara a fronte dell'impegno del CNS a concederle subappalti a valere sul lotto 4.

In particolare, nella stesura definitiva dell'accordo, all'interno del paragrafo denominato "rinuncia", si dichiara che RM "non ritiene opportuno partecipare in qualità di offerente" alla procedura Consip, dichiarandosi, così, implicitamente, la capacità della stessa a parteciparvi.

Peraltro, è appena il caso di evidenziare che anche in assenza di requisiti partecipativi individuali, RM avrebbe potuto presentare offerta in raggruppamento di impresa, ovvero utilizzando gli idonei strumenti normativi (ad esempio, l'avvalimento).

Che la decisione di stipulare l'accordo in esame con il CNS non costituisse una scelta obbligata ma solo la decisione assunta dopo aver vagliato altre ipotesi di tutela del proprio portafoglio, si desume anche dalle valutazioni svolte all'interno della società a ridosso della conclusione dell'accordo (in una mail interna del 29 agosto 2012 si legge, infatti, "noi saremo dei subappaltatori", "voglio sperare che questa decisione, che sembra la più conveniente, ci porti almeno ad ottenere la stessa quota di ricavi"<sup>58</sup>).

Di qui la necessità per le parti di stipulare l'accordo anticoncorrenziale in atti che prevedesse espressamente l'impegno di RM di non partecipare alla gara, sostituendo una pratica collaborazione ai rischi di un confronto competitivo.

**183.** Sotto un profilo generale, deve sottolinearsi come la rinuncia di RM a concorrere per il lotto 4 vada ad innestarsi in un quadro collusivo più ampio, considerando che tale società fa capo a MFM e, dunque, che, stanti i legami tra le due società, la rinuncia della prima sottendeva inevitabilmente anche la rinuncia a partecipare della seconda, in ossequio al piano di ripartizione dei lotti tra CNS e MFM.

---

<sup>58</sup> Cfr. Doc. II.113.



**184.** Inoltre, Roma Multiservizi ha svolto un ruolo cruciale quale veicolo di informazioni sensibili tra CNS e Kuadra, da un lato, e Manutencoop, dall'altro. In particolare, le evidenze agli atti danno conto di stretti rapporti intercorrenti tra RM e MFM, non contestati dalle parti, tali da rendere inevitabili flussi informativi in materia di partecipazione alle gare e strategie ad esse correlate. A fronte di siffatti rapporti, le Parti affermano che RM e MFM erano necessariamente tenute a coordinarsi per non incorrere nelle cause di esclusione previste dalla normativa di settore (art. 38 del Decreto Legislativo n. 163/2006, c.d. "Codice dei contratti pubblici") e che, in ogni caso, gli scambi di informazioni intercorsi si spiegano alla luce del ruolo di *partner* industriale detenuto da MFM.

Al riguardo, anche volendo prescindere da una valutazione sulla legittimità o meno degli scambi di informazioni avvenuti tra MFM e RM, resta il fatto che i flussi informativi tra loro intercorsi hanno consentito e facilitato taluni snodi cruciali dell'intesa con CNS. Ciò anche ai fini del monitoraggio del reciproco rispetto del disegno ripartitorio prospettato tra i due player CNS e MFM (ad esempio, l'accordo per il lotto 4 ha svolto, tra l'altro, la funzione di rendere MFM e CNS reciprocamente edotte delle rispettive determinazioni in relazione a quel lotto).

**185.** Per quanto attiene a Kuadra, si osserva che tale impresa ha partecipato all'ATI 1 a titolo compensativo di un credito pregresso vantato nei confronti del CNS (ai sensi della citata scrittura privata del 9 ottobre 2012), nonostante il Consorzio detenesse già i requisiti di partecipazione, ed ha condiviso la strategia di gara del CNS (in particolare, rispetto all'accordo con RM).

In tal modo, Kuadra si è potuta ritagliare una quota di mercato senza esporsi ai rischi di un confronto competitivo, accettando nel contempo di concedere subappalti a consorziate cui il CNS intendeva garantire il mantenimento del portafoglio.

**186.** L'intesa in esame ha avuto piena attuazione. Per effetto della stessa, CNS e Manutencoop hanno potuto aggiudicarsi, al riparo dalla concorrenza reciproca, un numero di lotti pari al doppio di quelli che si sarebbero potuti garantire se Manutencoop avesse partecipato in qualità di consorziata (atteso il limite di 3 lotti aggiudicabili previsto dalla *lex specialis*), così tutelando il rispettivo portafoglio clienti. Roma Multiservizi (attraverso la stipula del citato accordo per il lotto 4) ha parimenti realizzato l'obiettivo di mantenere pressoché invariato il proprio portafoglio. Kuadra (accettando di partecipare ad un'ATI non necessaria con CNS alle condizioni da questo imposte) si è potuta ritagliare una quota di mercato senza esporsi ai rischi connessi ad una partecipazione alla gara ispirata ai principi di competitività.

***b) La non plausibilità delle spiegazioni alternative fornite dalle parti***

**187.** A fronte dell'articolato quadro probatorio richiamato, le parti, come detto, contestano l'idoneità delle evidenze raccolte a sostenere gli addebiti loro mossi, mediante il soppesamento parcellizzato dei singoli elementi di prova.

Alcune parti, inoltre, lamentano che l'Autorità non avrebbe assolto l'onere probatorio necessario per contestare intese restrittive della concorrenza realizzate nella forma della pratica concordata. In particolare, si asserisce che gli Uffici istruttori non sarebbero stati in grado di dimostrare l'intrinseca stranezza delle condotte in esame, affermando che, ai fini di una diversa prospettazione delle stesse, sarebbe sufficiente che le parti dimostrino "*circostanze plausibili che pongono sotto luce diversa i fatti accertati dall'Autorità*" (così MFM in audizione finale).

**188.** Al riguardo, è preliminarmente da osservare che l'accertamento dell'intesa di cui trattasi non è basato sulla semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti, ma si fonda su elementi di prova esogeni oltre che endogeni. Secondo la giurisprudenza amministrativa, in presenza di riscontri riconducibili a tale duplice tipologia di prova, al fine di superare il test della spiegazione alternativa lecita, le parti sono tenute a fornire una "*oggettiva giustificazione economica o giuridica*"<sup>59</sup> delle condotte esaminate e dei contatti tra loro intercorsi e non già limitarsi a "*porre sotto diversa luce*" i fatti accertati.

Perché una diversa spiegazione di determinati comportamenti d'impresa sia *oggettivamente* convincente, essa deve risultare logica e non contraddittoria, e non può essere il frutto di una ricostruzione operata *ex post* rispetto ai fatti avvenuti.

**189.** Nel caso di specie, le spiegazioni alternative fornite dalle parti sono state prospettate a seguito dell'avvio del procedimento, spesso anche modificate in corso di istruttoria e, in ogni caso, non risultano compatibili con quanto emerge dalla documentazione agli atti cronologicamente collocabile nell'arco temporale intercorso tra la pubblicazione del bando di gara e la scadenza del termine di presentazione dell'offerta. In proposito, valga richiamare la consolidata giurisprudenza comunitaria secondo cui "*nella valutazione del valore probatorio delle prove documentali si deve attribuire grande importanza alla circostanza che un documento è stato redatto in immediata concomitanza con i fatti*"<sup>60</sup>.

**190.** Ciò vale per le giustificazioni addotte dal CNS che si richiamano ad una dinamica del tutto incoerente rispetto alle regole che lo stesso Consorzio si è dato e che, addirittura, spesso non si coniugano con le eccezioni a tali regole che, sempre a dire del CNS, avrebbero informato il processo di preassegnazione delle consorziate nella gara Consip. Prescindendo, nell'ambito del presente procedimento, da ogni valutazione di merito su tali regole, vale, in particolare, richiamare la mancata riconferma di numerose consorziate di portafoglio, a dispetto del dettame principale che disciplina le attività consortili, nonché il fatto che l'asserita convenienza, nel contesto della gara in esame, della traslazione del portafoglio fuori regione delle consorziate emiliane non è stata ritenuta tale dalla consorziata di maggior peso (MFM). Ancora, rileva la circostanza che CNS abbia concesso un importante subappalto ad una società non consorziata (RM).

**191.** Peraltro, seppure si ipotizzasse la compatibilità di tali condotte con normali condizioni di mercato, risulterebbe comunque anomalo che di tali significativi scostamenti dalla prassi consortile non vi sia evidenza documentale e che, anzi, le scarse evidenze sul punto vadano in direzione opposta. Invero, di 19 consorziate preassegnate, solamente per due di esse è disponibile un riscontro documentale dell'istanza di preassegnazione; a ciò si aggiunga che il totale di istanze di preassegnazione pervenute al CNS in relazione alla gara in oggetto risultano essere 6, di cui, come detto, solo 2 sono state accolte rispetto ad un numero complessivo di consorziate preassegnate pari, appunto, a 19. Ora, se la ragionevolezza di una spiegazione alternativa alla pratica concordata anticoncorrenziale accertata dall'Autorità non deve necessariamente trovare sostegno in fonti documentali, appare quantomeno singolare, anche in virtù del principio della vicinanza alla fonte della prova, che del processo valutativo interno al Consorzio che ha condotto a decisioni così complesse e strategiche per il CNS non vi sia alcuna traccia agli atti del

<sup>59</sup> Cfr. Consiglio di Stato, 13 maggio 2011, n. 2925, *Sintemar*; Consiglio di Stato 23 maggio 2012, n. 3026, *GPL*.

<sup>60</sup> Cfr. sentenza 12 dicembre 2014, causa T-554/08, *Eni/Commissione* e la giurisprudenza conforme ivi richiamata.

procedimento. In altri termini, risulta inverosimile che il Consorzio non disponga di un solo documento da cui emerga, ad esempio, l'analisi della strategia che si sarebbe adottata per la gara Consip, che, in quanto diversa dalla prassi usualmente seguita, avrebbe dovuto ragionevolmente richiedere, da parte di un'entità che raggruppa un numero così significativo di imprese, riflessioni ponderate sotto diversi profili e, soprattutto, condivise con le consorziate. A tale ultimo riguardo, il fatto che il 18 luglio 2012 il CNS avesse già deciso le consorziate da indicare per la gara, dimostra al di là di ogni dubbio come tali scelte siano state compiute senza tener conto del punto di vista delle associate (cfr. doc. I.30.24.72).

Rileva, altresì, la mancata presenza agli atti di evidenze relative a studi condotti dal CNS per valutare l'asserita convenienza economica della traslazione del portafoglio di un numero significativo di consorziate da un territorio ad un altro e, ancora una volta, l'assenza di documenti che attestino che le valutazioni medesime siano state condivise (o, meglio, secondo quanto riferito dal CNS, addirittura sollecitate) dalle consorziate interessate.

**192.** Analoghe considerazioni valgono per la ricostruzione dei fatti offerta da MFM, la quale afferma di aver effettuato la scelta dei lotti in cui presentare offerta in piena autonomia e in un momento antecedente alle negoziazioni relative all'accordo per il lotto 4. A tal fine, con la memoria finale, MFM ha prodotto un documento<sup>61</sup> da cui emergerebbe che già il 2 luglio 2012 la società avrebbe compiuto tale scelta. Tuttavia, dalla documentazione in atti, risulta che ancora il 1° agosto 2012 MFM discuteva con una società di consulenza i passi da compiere perché quest'ultima acquisisse le informazioni necessarie per svolgere uno studio sull'appetibilità della totalità dei lotti messi a gara (doc. II.93.6.23). Ebbene, non può evidentemente rispondere ad alcun criterio di razionalità economica la scelta di un'impresa di commissionare uno studio a pagamento, peraltro di portata assai ampia (i 13 lotti), ad un consulente esterno se rispetto alle questioni che tale studio avrebbe dovuto esaminare ogni scelta fosse già stata compiuta.

**193.** Si aggiunga che anche l'argomento apparentemente suggestivo addotto da MFM, secondo cui il criterio principale – se non esclusivo – da essa seguito nella scelta dei lotti a cui partecipare sarebbe stato quello di escludere i territori presso cui operava un elevato numero di lavoratori ex-LSU, per quanto in sé plausibile assume carattere di irragionevolezza se esasperatamente enfatizzato.

Secondo quanto affermato da MFM in audizione finale, la presenza di ex-LSU sarebbe stata incompatibile con *“una erogazione efficiente del servizio, nel senso della sua sostenibilità economica”*. Ora, se è un fatto che i quattro lotti aggiudicati a MFM sono effettivamente quelli in cui si registra un numero più ridotto di ex-LSU, non può accogliersi l'impostazione per cui gestire un numero, talora anche contenuto (si pensi al lotto 1, che ne contava appena 62), di lavoratori ex-LSU, sarebbe in assoluto antieconomico; ciò a meno di non ritenere che un numero significativo di altri operatori del mercato agisca secondo logiche antieconomiche, atteso che altre imprese hanno concorso per quei territori, alcune di esse si sono aggiudicate i lotti che li ricomprendono e stanno svolgendo i servizi in quelle aree. Si consideri peraltro che, proprio nei lotti che contavano il maggior numero di ex-LSU, gli sconti mediamente offerti sono risultati assai più elevati di quelli

---

<sup>61</sup> Si tratta della c.d. carpetta, segnatamente il frontespizio all'offerta proposta, la quale e, invero, era stata acquisita in ispezione in una versione in cui detta carpetta non compariva.

proposti da MFM nei lotti che essa si è aggiudicata, ad ulteriore dimostrazione che il servizio fosse assolutamente sostenibile dal punto di vista economico anche in quei territori.

Giova altresì ricordare, oltre alla presenza di offerte di altri operatori per i lotti del centro-sud, dove il numero di ex-LSU è molto elevato, la sussistenza in capo alla stessa MFM - e alla società ad essa riconducibile (RM) - di contratti in cui sono impiegati lavoratori di questa tipologia.

Si aggiunga che, anche qualora si accedesse all'impostazione per cui il criterio della presenza o meno di ex-LSU fosse stato l'unico utilizzato nelle scelte relative alla partecipazione alla gara (ancorché per una delle sole imprese partecipanti), non si vede ancora una volta il motivo - e la razionalità economica - di commissionare uno studio ad un consulente esterno per studiare la profittabilità della totalità dei lotti messi a gara.

**194.** MFM ha anche sostenuto che l'autonomia che avrebbe guidato le proprie condotte in sede di gara sarebbe deducibile dall'utilizzo di simulatori per la formulazione delle offerte presentate, oltre che dal fatto di aver proposto livelli di sconto non compatibili con una logica collusiva. Tale argomentazione è ad ogni evidenza inconferente in quanto, come visto, l'aggiudicazione della gara Consip non avrebbe comportato un automatico diritto a svolgere i servizi messi a gara, atteso che a seguito dell'espletamento della procedura gli aggiudicatari avrebbero dovuto individuare gli istituti scolastici da convenzionare. In altri termini, era interesse di MFM (e di tutte le parti) proporre offerte che in seguito sarebbero risultate idonee a rendere appetibili i servizi per gli istituti scolastici cui sarebbe stato prospettato il convenzionamento.

Peraltro, quanto al livello degli sconti, nella quasi totalità dei lotti in cui le parti non hanno presentato offerta i livelli medi di sconto sono risultati essere analoghi o di gran lunga superiori a quelli di MFM (nonché di CNS).

**195.** Ancora, non appare credibile la ricostruzione dei fatti prospettata da RM. Tale impresa, fino all'avvio dell'istruttoria - segnatamente, ancora in sede di accertamenti ispettivi, quindi a gara ormai espletata - avrebbe ritenuto di possedere i requisiti per partecipare alla gara individualmente per almeno due lotti; successivamente, nel corso del procedimento, i consulenti legali dell'impresa avrebbero riferito che RM non possedeva i requisiti neanche per partecipare al solo lotto 4 e che tale circostanza, oltre che nota all'impresa già prima della gara, sarebbe alla base della scelta di concludere l'accordo con il CNS per quel lotto. Secondo tale ricostruzione, quindi, RM avrebbe firmato un accordo in cui il suo testuale impegno a non partecipare alla gara non andrebbe inteso letteralmente, ma dovrebbe - per dirla con il CNS - essere interpretato come una "clausola di stile".

È indubbio che RM abbia approntato *ex post* tale argomento nel tentativo di fornire una spiegazione logica e lecita alle proprie condotte di gara, che tuttavia, oltre ad essere inidonea ad incidere sulla natura inequivocabilmente illegittima dell'accordo, è anche smentita dalla documentazione agli atti (al riguardo, si richiamano nuovamente il verbale ispettivo, il verbale del Cda di RM in cui si delibera la partecipazione alla gara, la mail interna del 29 agosto 2012<sup>62</sup>, nonché le varie stesure dell'accordo concluso con il CNS).

**196.** Quanto a Kuadra, la sua ammissione a far parte dell'ATI 1, unitamente al CNS, non risulta giustificabile se non alla luce dell'ottica compensativa sopra descritta. Posto, infatti, che il CNS

---

<sup>62</sup> Come visto da tale email interna a RM emerge chiaramente che l'accordo il CNS è stato concluso dopo aver vagliato altre ipotesi di tutela del proprio portafoglio: "noi saremo dei subappaltatori", "voglio sperare che questa decisione, che sembra la più conveniente, ci porti almeno ad ottenere la stessa quota di ricavi" (doc. II.113).

possedeva i requisiti per partecipare singolarmente alla gara, la sua scelta, in chiara contraddizione con le logiche consortili, di concorrere insieme a Kuadra piuttosto che riservare alle proprie consorziate indicate in sede di offerta la quota esecutiva assegnata, nell'ambito dell'ATI, alla stessa Kuadra (rinunciando quindi a tutelare parte del portafoglio consortile), si spiega solo se si ha presente l'esistenza di un credito pregresso che Kuadra vantava nei confronti del Consorzio e di cui vi è ampia evidenza documentale agli atti.

Tanto più che entrambe le parti non sono state in grado di fornire spiegazioni che non fossero affermazioni apodittiche quando hanno tentato di sostenere la convenienza in sé di tale alleanza per il CNS.

**197.** Da ultimo, non può non rilevarsi che seppure la razionalità economica di un comportamento di impresa deve essere apprezzata con riguardo alla situazione specifica dell'impresa che lo pone in essere, l' "oggettiva plausibilità" della spiegazione alternativa fornita dalle parti risulta quantomeno vacillare allorché soggetti che operano nello stesso mercato e con riferimento alla stessa gara compiano valutazioni di segno diametralmente opposto, perlomeno con riguardo a questioni di carattere generale.

Rilevano, al riguardo, l'affermazione del CNS secondo cui sarebbe inevitabile presentare offerte economiche differenziate per lotti diversi, a fronte di offerte economiche identiche presentate da MFM (che, peraltro, si era anche avvalsa dei servizi di un consulente per formulare le proprie offerte); l'argomento dell'assoluta non profittabilità dei lotti in cui erano presenti lavoratori ex-LSU rappresentata da MFM, a fronte della partecipazione in alcuni di tali lotti del CNS, di RM oltre che di altri operatori; l'interesse di CNS a partecipare per il lotto 4, concedendo un importante subappalto a RM, a fronte dell'asserito disinteresse per quel territorio proprio del partner industriale di RM; l'esigenza rappresentata come ineludibile da RM di continuare a svolgere il servizio sugli istituti scolastici già serviti, e in generale il rilievo attribuito alla territorialità sia da CNS che da MFM (cfr. doc. IV.230), a fronte delle affermazioni di Kuadra secondo cui, nella gara Consip, risultava del tutto irrilevante partecipare per un lotto piuttosto che per un altro.

La rappresentazione di visioni e approcci imprenditoriali così diversi, se non inconciliabili tra loro, contribuisce, pertanto, a confermare che la ricostruzione delle rispettive condotte e i ragionamenti proposti dalle parti non superano il test della spiegazione alternativa lecita.

**198.** Che quelle delle parti costituiscono artificiose ricostruzioni, compiute *ex post*, appare infine avvalorato, sul piano formale, anche dalla circostanza che addirittura la mera rappresentazione fattuale fornita da una parte si pone in contraddizione con quanto riferito rispetto allo stesso fatto da altre parti. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla telefonata che CNS afferma essere intervenuta con MFM in prossimità della gara per accertare il suo interesse a partecipare sotto l'alveo consortile, la cui esistenza è stata invece negata da MFM. Ancora, si vedano le diverse rappresentazioni che CNS e MFM hanno dato dell'iter seguito in ambito consortile ai fini della "preassegnazione", segnatamente l'asserita natura indispensabile di una richiesta formale in tal senso da parte della consorziata, riferita da MFM e negata dal Consorzio (cfr. doc. IV.230).

**199.** In conclusione, le spiegazioni alternative fornite dalle parti, per tutto quanto sopra, difettano, sotto il profilo sia sostanziale che formale, del requisito della oggettiva plausibilità richiesto dalla giurisprudenza amministrativa e, dunque, non risultano idonee a mettere in discussione la pratica concordata illecita.

**c) Lo standard probatorio e la presunzione di innocenza**

**200.** MFM richiama la giurisprudenza comunitaria e le disposizioni della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo (la "CEDU") e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per sostenere la mancata dimostrazione dell'esistenza dell'infrazione oltre ogni ragionevole dubbio in ossequio al principio della presunzione di innocenza, anche in considerazione della natura sostanzialmente penale delle sanzioni inflitte dall'Autorità.

Tali osservazioni non colgono nel segno.

**201.** Invero, l'accertamento dell'intesa in oggetto è stato condotto in aderenza agli standard probatori richiesti dalla giurisprudenza comunitaria rilevante.

Ciò emerge dalla integrale lettura delle medesime pronunce che la stessa parte ha citato in modo parziale a propria difesa.

Si vedano, ad esempio, le sentenze del Tribunale UE causa T-558/08 (Eni S.p.A.) e cause riunite T-147/09 – T-148/09 (Trelleborg Industrie SAS).

Tali pronunce, dopo aver affermato che l'esistenza di un dubbio nella mente del giudice deve andare a vantaggio dell'impresa destinataria della decisione e che la Commissione deve indicare prove precise e concordanti per dimostrare l'esistenza dell'infrazione, temperano e meglio puntualizzano il richiamato principio nei termini che seguono: *“tuttavia occorre sottolineare che non tutte le prove prodotte dalla Commissione devono necessariamente rispondere a tali criteri per ogni elementi dell'infrazione, È sufficiente che la serie di indizi invocati dall'istituzione, complessivamente considerati, risponda a tale requisito”*.

**202.** Ed ancora, sempre nelle medesime sentenze, lo standard probatorio richiesto per gli accertamenti *antitrust* nel rispetto del principio di presunzione di innocenza viene così più specificamente declinato: *“poiché sono noti tanto il divieto di partecipare a pratiche e accordi anticoncorrenziali quanto le sanzioni che possono essere irrogate ai contravventori, di norma le attività derivanti da tali pratiche ed accordi si svolgono in modo clandestino, le riunioni sono segrete e la documentazione ad esse relativa è ridotta al minimo.*

*Pertanto, non può imporsi alla Commissione di produrre documenti attestanti in modo esplicito un contatto tra gli operatori interessati.*

*Anche qualora la Commissione scopra siffatti documenti, essi saranno di regola solo frammentari e sporadici, di modo che si rivela spesso necessario ricostruire taluni dettagli per via di deduzioni. L'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale può essere pertanto dedotta da un certo numero di coincidenze e di indizi i quali, considerati nel loro insieme, possono costituire, in mancanza di un'altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle norme sulla concorrenza”*.

In modo non dissimile si è espresso anche il giudice amministrativo nazionale sull'onere probatorio gravante in capo all'Autorità.

**203.** Ne deriva che, come evidenziato nelle pertinenti sezioni del presente provvedimento, l'intesa in oggetto, nella forma della pratica concordata, è stata accertata nel rispetto del principio della presunzione di innocenza e del superamento di ogni ragionevole dubbio secondo gli standard probatori richiesti dall'interpretazione giurisprudenziale comunitaria e nazionale relativamente alle infrazioni *antitrust*.

**Il contesto: l'obiettivo del mantenimento delle posizioni di mercato storicamente detenute**

**204.** L'intesa di cui trattasi si inserisce in un contesto di limitato confronto concorrenziale tra gli operatori del settore e ne rappresenta il coronamento.

Rispetto alla descrizione di tale contesto rappresentata nell'ambito della CRI, le parti (in particolare, il CNS) hanno dedicato una parte non irrilevante dei propri scritti difensivi per affermare l'irrelevanza probatoria dei documenti di seguito riportati. Al riguardo, è bene chiarire che tali documenti sono riportati al solo fine di descrivere il contesto di collaborazione tra concorrenti e di mantenimento delle posizioni detenute in cui si colloca l'intesa (come emerge dal titolo del presente paragrafo mutuato dalla corrispondente sezione della CRI) e non sono stati utilizzati né in questa sede, né in sede di CRI per muovere specifici addebiti alle parti.

**205.** In ogni caso, le osservazioni delle parti rese sui documenti menzionati non colgono nel segno, poiché non risultano idonee a scalfire la portata segnaletica di tali documenti ai fini che qui rilevano: ossia come elementi sintomatici di un contesto operativo caratterizzato da confronti informativi di vario tipo tra concorrenti in relazione alle commesse di pertinenza, da una prassi volta alla tutela del posizionamento di ciascuna impresa e da un utilizzo disinvolto dello strumento consortile da parte delle consorziate di maggiori dimensioni (quale è MFM) per risolvere ogni tipologia di problematica operativa incontrata anche nello svolgimento di commesse acquisite senza l'interposizione del Consorzio stesso. Scenario che, lo si ribadisce, risulta estremamente utile a comprendere e a contestualizzare le condotte delle parti relativamente alla gara Consip, ma che non configura in sé oggetto di specifica contestazione.

**206.** La condivisione preventiva delle preoccupazioni e degli obiettivi perseguiti in occasione della partecipazione a gare pubbliche risulta essere elemento caratterizzante i rapporti tra imprese del settore, come dimostra l'incontro organizzato da CNS in data 20 novembre 2013 "*Tra i cinque maggiori player di mercato (MFM, Manital, Coopservice, Dussmann e CNS)*" per "*discutere delle problematiche connesse al bando tipo per il servizio pulizia*", al fine di "*condividere obiettivi e modalità delle iniziative da intraprendere*". In tale occasione, la natura segreta dell'incontro e l'intento tramite lo stesso perseguito induce, "*vista l'importanza ma anche la delicatezza*" degli argomenti da trattare, i rappresentanti delle citate imprese ad incontrarsi presso un hotel e non presso la sede del Consorzio come inizialmente ipotizzato (cfr. doc. I.37.4.60).

**207.** L'approccio di collaborazione tra concorrenti, teso al rispetto dello *status quo*, si registra altresì nei rapporti tra diversi consorzi. Significativa, al riguardo, una mail interna al CNS, datata 7 febbraio 2014, in cui si rappresenta l'opportunità di concedere subappalti in alcune scuole di Torino in ragione del fatto che "*Confcooperative ha chiesto spazi per le proprie associate che svolgono attualmente il servizio*", precisando altresì "*a noi viene bene per i rapporti con CONF che si manterrebbero fluidi e collaborativi per le prossime vicende 'rifiuti'*" (cfr. doc. I.37.4.2).

**208.** Le evidenze raccolte danno anche atto di un utilizzo distorto dello strumento consortile, finalizzato a influenzare gli esiti di gare. Si veda in tal senso una email interna al CNS in cui si prospetta l'ipotesi di partecipare ad una gara per fungere da "*schermo utile*" a vantaggio di due consorziate che partecipano autonomamente (una delle quali è Manutencoop), nell'ottica di favorire la continuità dei contratti da queste detenuti (cfr. doc. I.37.4.70).

**(segue) La logica della tutela dei contratti storici**

**209.** CNS, Manutencoop e Roma Multiservizi hanno affermato che l'obiettivo di confermare la propria presenza nei territori in cui si è già attivi è uno dei principali criteri a cui esse fanno riferimento nella scelta delle gare (o dei lotti) cui partecipare.

In particolare, il CNS ha riferito di adoperarsi per garantire alle proprie consorziate – in particolare a quelle che detengono i portafogli clienti più cospicui – il mantenimento delle posizioni di mercato acquisite, favorendo il rinnovo dei contratti in essere e, dunque, degli appalti “storicamente” detenuti o, in ogni caso, i livelli di fatturato realizzati.

Come illustrato dallo stesso CNS nel corso dell'audizione con gli uffici, l'obiettivo di garantire il rinnovo dei contratti in essere alle proprie consorziate è di norma alla base delle dinamiche consortili.

**210.** È emerso altresì che, in generale, il CNS ha cura di garantire proporzione tra le assegnazioni da attribuire alle singole cooperative e il loro portafoglio pregresso (in termini di appalti storici o, comunque, di ricavi conseguiti tramite questi ultimi) (v. doc. 30.24.72).

Nelle parole dei rappresentanti del CNS, in occasione di nuove gare, sussiste la “*necessità di non erodere il portafoglio delle cooperative già attive per quelle commesse*”. In coerenza con tale approccio, con riguardo alla gara in esame, nelle regioni in cui il CNS non ha presentato offerta, si è provveduto adottando il seguente approccio: “*per le consorziate che detenevano un portafoglio storico nelle Regioni del Sud, il Consorzio si è adoperato per garantire il mantenimento del valore riconducibile a tale portafoglio storico, tentando di garantire a tali consorziate, traslandone il portafoglio, valori il più possibile equivalenti di commesse in regioni ubicate nei lotti per i quali ha presentato offerta*”.

**211.** Anche le associate di CNS avanzano richieste intese a far valere il mantenimento del proprio portafoglio, perlomeno in termini di fatturato. Si veda in tal senso l'email del 27 gennaio 2014 in cui l'associata Coop 2001, in occasione delle assegnazioni delle scuole di propria spettanza per dare seguito alle attribuzioni della gara Consip, lamenta la mancata concordanza con il fatturato realizzato in precedenza. Di tale lamentela il direttore delle risorse umane del CNS informa due responsabili apicali del Consorzio (doc I37.4.44).

**212.** L'attività istruttoria svolta ha posto in rilievo come il descritto approccio protezionistico delle posizioni di mercato acquisite ha ispirato, nell'ambito della gara Consip, i rapporti tra imprese del settore anche al di fuori delle relazioni consortili e, in particolare, quelli intercorrenti tra CNS e Manutencoop anche quando questa concorre per il mercato in maniera autonoma (non in qualità di consorziata, né in ATI con CNS), quelli tra CNS e imprese non consorziate, come è il caso di Roma Multiservizi (con cui CNS ha concluso un accordo compensativo), ovvero di Kuadra (con cui CNS ha costituito un'ATI non necessaria per compensare una pregressa esposizione debitoria, come emerge dalla scrittura privata sopra riportata).

**Il disegno collusivo posto in essere nell'ambito della gara Consip**

**213.** Nel descritto contesto di scarso confronto competitivo, CNS, Manutencoop, Roma Multiservizi e Kuadra hanno potuto agevolmente influenzare gli esiti della gara Consip.

**214.** Al riguardo, giova preliminarmente richiamare la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui nelle pratiche concordate, benché manchi un accordo espresso, si assiste a forme di coordinamento fra le imprese volte a sostituire consapevolmente una concreta



collaborazione fra le stesse ai rischi della concorrenza. La mancanza di un accordo espresso viene considerata pienamente comprensibile, atteso che gli operatori del mercato, essendo consapevoli della illiceità della pratica anticoncorrenziale, possono tentare di celarla, evitando accordi scritti, e finanche accordi verbali espressi, ricorrendo invece a reciproci segnali volti a realizzare una concertazione di fatto<sup>63</sup>.

**215.** È per tale motivo che, in un contesto di “naturale” scarsità della prova in relazione a condotte segrete, la concertazione tra imprese può essere desunta in via indiziaria da una serie di elementi oggettivi. Tra questi, può assumere rilievo qualsivoglia tipo di contatto, diretto o indiretto, tra le imprese idoneo a influire sul comportamento dei concorrenti sul mercato. In presenza di ragionevoli indizi di una pratica concordata, grava sulle imprese indagate l’onere probatorio di una diversa spiegazione volta ad affermare la liceità delle condotte<sup>64</sup>.

**216.** Nel seguito si illustreranno gli elementi probatori rilevanti ai fini dell’accertamento della fattispecie in esame, esaminando dapprima gli elementi di natura esogena e successivamente quelli di tipo endogeno.

### **Gli elementi di prova esogeni**

#### *a) Gli scambi di informazioni tra le parti*

**217.** Un primo dato da evidenziare concerne gli scambi di informazioni avvenuti tra i partecipanti alla gara.

Secondo quanto riferito dal rappresentante legale di CNS nel corso degli accertamenti ispettivi, il Consorzio ha consultato telefonicamente Manutencoop per vagliare la possibilità che quest’ultima partecipasse alla gara Consip tramite il CNS stesso, ma Manutencoop avrebbe espresso la propria volontà di prendervi parte individualmente e, dunque, in concorrenza con il CNS<sup>65</sup>. Tale circostanza è stata ribadita da CNS in sede di audizione con gli Uffici. Sul punto, una diversa prospettazione è stata fornita dal rappresentante di Manutencoop in audizione, il quale ha asserito che il CNS non avrebbe contattato Manutencoop per appurare se intendesse o meno partecipare alla gara Consip nell’ambito del Consorzio, in quanto la procedura consortile prevede dinamiche opposte (sono le consorziate a manifestare al CNS il proprio interesse alla preassegnazione e non viceversa); né Manutencoop avrebbe rappresentato a CNS l’intendimento di partecipare singolarmente alla gara.

Sul punto, in ogni caso, il CNS rappresenta la piena legittimità del previo contatto con MFM, in quanto fisiologico nei rapporti con le proprie consorziate. In effetti, ciò che si contesta non è la telefonata in sé ma il fatto che a partire da questa le parti avrebbero dovuto astenersi dal condividere ogni informazione relativa alle rispettive strategie di gara e, ove necessario, adottare i necessari accorgimenti per evitare che si realizzasse un flusso, diretto o indiretto, di trasmissione di informazioni.

---

<sup>63</sup> Così, tra gli altri, Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, Gare ASL campane; similmente, Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, n. 4230, e 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, Cosmetici.

<sup>64</sup> Cfr. Consiglio di Stato, n. 1671/2001, *Fornitura pezzi di ricambio caldaie a gas*; n. 4017/2006, *Imballaggi metallici*; n. 423/2008, *Rifornimenti aeroportuali*; n. 1009/2008, *Prodotti Disinfettanti*; nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278/2014, *Cosmetici*.

<sup>65</sup> Cfr. doc. I. 4.

**218.** Nonostante le due società avessero deciso di partecipare autonomamente alla procedura, le evidenze agli atti attestano infatti la condivisione di informazioni sensibili che hanno consentito a Manutencoop e CNS di venire a conoscenza delle scelte che avrebbe compiuto la concorrente prima della scadenza del termine per presentare offerta, così avendo entrambe modo di orientare il proprio comportamento di mercato tenendo conto di tali informazioni strategiche, con conseguente ed inevitabile contrazione degli incentivi a competere.

**219.** Ci si riferisce, innanzitutto, alla negoziazione intercorsa tra Roma Multiservizi e CNS per il lotto 4 (v. *infra*), che ha consentito a quest'ultima di acquisire informazioni sulla strategia partecipativa che avrebbe adottato Manutencoop alla gara. Ad esempio, l'accordo tra le prime due rendeva palese per il CNS che Manutencoop non avrebbe corso per l'aggiudicazione del lotto stesso. Ciò in quanto, considerati i vincoli societari che intercorrono tra Manutencoop e Roma Multiservizi, laddove la prima avesse inteso partecipare direttamente per il lotto 4, la sua controllata si sarebbe ragionevolmente accordata con essa per la gestione dei servizi relativi a quel lotto (tramite la costituzione di un'ATI, ovvero mediante la previsione di un subappalto in sede esecutiva). Del pari, l'aver assunto contezza di tale accordo, ha consentito a MFM di monitorare l'effettività della partecipazione di CNS per il lotto 4 e, dunque, il rispetto dell'impegno di garantire il portafoglio di RM.

**220.** Si aggiunga che, in data 30 settembre 2012, diversi esponenti di CNS e di Roma Multiservizi hanno condiviso una email, intitolata "*accordo con Roma Multiservizi*", alla quale era allegato il regolamento interno dell'ATI 1, con la precisa indicazione, tra le altre cose, dei lotti per cui l'ATI 1 avrebbe presentato offerta<sup>66</sup>.

Manutencoop, stanti le relazioni intercorrenti con Roma Multiservizi, come accertate in corso di istruttoria e pienamente confermate dalle parti nelle memorie da ultimo presentate, anche alla luce dei rapporti di partecipazione societaria di cui si dirà meglio in seguito, non può che essere venuta a conoscenza, nell'ambito della negoziazione dell'accordo tra il CNS e RM, delle scelte strategiche che il raggruppamento facente capo al CNS avrebbe adottato nel corso della gara, con precisa evidenza dei lotti per cui lo stesso avrebbe concorso.

Al riguardo, si osserva che il rappresentante di CNS che ha preso parte all'audizione con gli uffici ha dichiarato, in termini generali, con riguardo ai rapporti tra le società in parola, che può "*ritenersi che il CNS dava per scontato che RM interloquisse con MFM della propria attività industriale e commerciale in quanto socio industriale di riferimento di RM. Pertanto, può ritenersi che MFM abbia interloquito con RM anche su questo argomento. D'altronde, trattandosi del socio industriale, è normale che esso metta in campo la sua capacità operativa e che nomi ai vertici di RM qualcuno di specifica competenza nel settore industriale di riferimento*".

**221.** Come chiarito dalla Commissione nelle Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, è possibile individuare una pratica concordata anche qualora una sola impresa divulghi o condivida, anche in maniera indiretta<sup>67</sup>, informazioni

---

<sup>66</sup> Cfr. doc. I.30.77 e doc. II. 141.

<sup>67</sup> "Lo scambio delle informazioni può assumere forme diverse. In primo luogo, i dati possono essere direttamente condivisi tra i concorrenti. In secondo luogo, i dati possono essere condivisi in maniera indiretta attraverso un'agenzia comune (ad esempio, un'associazione di categoria) o attraverso terzi (come un'organizzazione di ricerche di mercato o i fornitori o dettaglianti delle imprese)" (cfr. Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, par. 55).

strategiche ai propri concorrenti, che le accettano: tale circostanza, infatti, è in grado di ridurre l'incertezza strategica sul futuro funzionamento del mercato per tutti i soggetti coinvolti. Quando un'impresa riceve dati strategici da un concorrente, infatti, *“si presuppone che abbia accettato le informazioni ed abbia adattato il proprio comportamento sul mercato di conseguenza, a meno che non reagisca con una dichiarazione chiara del fatto che non desidera ricevere tali dati”* (Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*)<sup>68</sup>.

**222.** L'aver reso accessibili a Manutencoop le informazioni sulla scelta dei lotti cui ATI 1 avrebbe partecipato ha pertanto fortemente attenuato, se non del tutto eliminato, per tali due soggetti le incertezze relative alle reciproche strategie di partecipazione alla gara.

**223.** In questo senso rileva il già citato documento interno al CNS datato 6 novembre 2012, in cui, a pochi giorni dalla prima seduta pubblica di gara (intervenuta il 15 ottobre 2012), il Consorzio esamina lo scenario che risulterà ad esito della procedura. In questo stadio iniziale della gara il CNS poteva conoscere solo i nominativi dei partecipanti ammessi alle fasi successive della gara (nella prima seduta pubblica, infatti, vengono aperte ed esaminate esclusivamente le buste contenenti la documentazione amministrativa e verificata la sola integrità di quelle contenenti l'offerta tecnica ed economica che rimangono sigillate). Ciononostante, il CNS individua con singolare precisione i lotti che si è poi effettivamente aggiudicato, utilizzando un tenore lessicale che lascia trasparire l'assoluta certezza circa l'effettivo esito della gara. Emblematicamente, inoltre, nel documento non sono menzionati gli ulteriori lotti per il cui affidamento il CNS risultava ancora in gara (peraltro, coincidenti proprio con quelli per i quali aveva presentato le offerte sensibilmente meno aggressive). In particolare, si legge: *“CNS (e Roma Multiservizi) con i lotti 1, 4 e 10 mantengono quasi ovunque la territorialità e raggiungono l'attuale portafoglio”*. Ciò rende inequivocabile che il CNS poteva dare per certa la propria aggiudicazione in relazione ai lotti che poi si è effettivamente aggiudicato in quanto confidava di aver eluso i maggiori rischi della concorrenza, vale a dire i vincoli concorrenziali che solo un soggetto come MFM sarebbe stato in grado di opporgli.

**224.** Si aggiunga che, nel documento in esame, mentre si elencano le aggiudicazioni che sono state poi effettivamente conquistate dai principali partecipanti alla procedura per tutti gli altri lotti (segnatamente, Dussmann, Manital, Ciclat) - con una sola incongruenza (relativa a Miles) - non si fa, invece, menzione dello scenario previsto per Manutencoop, ancorché si affermi laconicamente che *“i restanti lotti ben possono rappresentare espressione dei rimanenti player di mercato”*, in tal modo evocando la natura equilibrata della ripartizione dei lotti tra CNS e Manutencoop (cfr. doc. I.37, 4.53).

---

<sup>68</sup> “È possibile parlare di pratica concordata anche qualora una sola impresa divulghi informazioni strategiche al proprio o ai propri concorrenti (che le accettano). Tali divulgazioni potrebbero avvenire, ad esempio, mediante contatti via posta, e-mail, telefono, riunioni, ecc. È poi irrilevante se solo un'impresa informi unilateralmente i propri concorrenti in merito al comportamento che intende adottare sul mercato oppure se tutte le imprese coinvolte si scambino informazioni in ordine alle rispettive considerazioni e intenzioni. Quando una sola impresa rivela ai suoi concorrenti informazioni strategiche concernenti la propria politica commerciale futura ciò riduce l'incertezza strategica sul futuro funzionamento del mercato per tutti i soggetti coinvolti e aumenta il pericolo di una limitazione della concorrenza e di un comportamento collusivo ... Quando un'impresa riceve dati strategici da un concorrente (nel contesto di una riunione o mediante posta o per via elettronica), si presuppone che abbia accettato le informazioni ed abbia adattato il proprio comportamento sul mercato di conseguenza, a meno che non reagisca con una dichiarazione chiara del fatto che non desidera ricevere tali dati” (cfr. Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale, par. 62).

**225.** Non colgono, inoltre, nel segno le argomentazioni difensive di MFM volte a dimostrare l'autonoma ed indipendente selezione dei lotti su cui partecipare e l'asserita assenza di "coincidenza cronologica con l'accordo di subappalto". Secondo la prospettazione di parte, da un documento interno (c.d. "carpetta di gara") prodotto in allegato alle memorie finali risulterebbe che la società stessa avrebbe, già in data 30 luglio 2012, deciso di concentrare i propri sforzi esclusivamente sui lotti 2, 3, 8 e 9.

Tale asserita evidenza sarebbe, a dire della parte, sufficiente ad escludere un coordinamento tra le parti, anche attraverso i descritti flussi informativi, al fine di condizionare gli esiti della gara nei termini accertati.

**226.** Invero, dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria, emerge come l'esatta perimetrazione dei lotti su cui concorrere si è sviluppata per tutte le parti -ed in particolare per MFM- quale processo a formazione progressiva protrattosi dalla pubblicazione del bando sino a ridosso del termine di presentazione dell'offerta.

Se, infatti, potevano esservi lotti cui talune parti dimostravano di tenere maggiormente, la compiuta e definitiva selezione di quelli su cui concorrere richiedeva una necessaria e parallela attività di affinamento della pratica anticompetitiva concordata per evitare sovrapposizioni che avrebbero potuto pregiudicare il prefigurato condizionamento degli esiti di gara.

Dimostrazione di ciò, come visto, è l'attività consulenziale commissionata dalla stessa MFM alla società eFM, sviluppatasi tra agosto e ottobre 2012 ed estesa a tutti i lotti di gara, con anche uno specifico riferimento ai "servizi aggiuntivi proposti da Roma Multiservizi".

Se MFM – come la stessa sostiene nelle difese in commento – avesse già compiutamente deciso il 30 luglio 2012 i lotti su cui presentare offerta, non avrebbe avuto alcun ragionevole senso economico affidare al consulente esterno un'attività di analisi da condurre su tutti i lotti a partire dal 1° agosto 2012.

**227.** Quanto sopra riportato risulta di per sé idoneo a superare le argomentazioni difensive di MFM fondate su quanto riportato nella c.d. "carpetta di gara". E ciò senza affrontare il tema della collocazione cronologica del documento stesso, che potrebbe apparire quantomeno dubbia. Invero, tale carpetta non figurava nella versione del documento contenente l'offerta di gara acquisita in ispezione e prodotto da MFM solo in allegato alle memorie finali.

*b) L'accordo per il lotto n. 4: il ruolo di Roma Multiservizi nell'intesa*

**228.** Il disegno ripartitorio realizzato tramite l'intesa in esame emerge in tutta la sua evidenza in relazione ai comportamenti collusivi posti in essere per l'assegnazione del lotto n. 4 (Sardegna e Lazio), uno dei lotti di maggior valore tra quelli posti a bando (192,2 milioni di euro). Rispetto a tale lotto, infatti, CNS e Roma Multiservizi hanno sottoscritto un accordo volto a coordinare le rispettive condotte sia in sede di partecipazione alla gara che al momento dell'esecuzione dell'appalto.

**229.** In forza di tale accordo, Roma Multiservizi si è impegnata a rinunciare a partecipare alla gara Consip, ottenendo, come vantaggio compensativo, l'impegno di CNS a richiedere – una volta aggiudicatasi la gara – l'autorizzazione al subappalto in proprio favore nella misura massima consentita dalla legge al fine di proteggere la quota di mercato originariamente detenuta dalla società stessa. Più in dettaglio, CNS si è impegnata a consentire a Roma Multiservizi l'ambito di *incumbency* e la quota di mercato dalla stessa detenuti prima dell'attivazione della procedura ad

evidenza pubblica disposta dalla Consip, così utilizzando l'istituto del subappalto per finalità chiaramente anticoncorrenziali.

**230.** Emblematicamente, poi, le negoziazioni finalizzate alla conclusione dell'accordo concluso da CNS e Roma Multiservizi muovono tutte dal presupposto, ritenuto dalle parti ineludibile, che occorresse riconoscere a Roma Multiservizi il mantenimento del portafoglio.

**231.** Come visto, già in data 2 agosto 2012, quindi poche settimane dopo la pubblicazione del bando di gara (diffuso l'11 luglio 2012), il CdA di Roma Multiservizi aveva deliberato di partecipare alla gara (cfr. verbale CdA<sup>69</sup>).

**232.** Tale decisione è stata immediatamente resa nota a Manutencoop. Con mail del 3 agosto 2012, infatti, il responsabile dell'ufficio gare di Roma Multiservizi comunica all'ufficio gare di Manutencoop l'interesse della prima a partecipare ad una serie di procedure ad evidenza pubblica indicate in una tabella allegata all'email, tra cui figura anche la gara Consip<sup>70</sup>. Il successivo 8 agosto perviene una replica dall'ufficio gare di Manutencoop; in particolare, vengono inserite talune note nel documento allegato e in corrispondenza della gara in esame viene apposto il seguente commento: "A questa partecipa MFM [Manutencoop n.d.r.] (non ho notizia se in ATI con voi)". Infine, a quest'ultima mail RM risponde in questi termini: "Su Consip parteciperemo anche noi, essendo il Lazio una commessa di portafoglio. Attendiamo riscontro dal nostro AD che sta conducendo delle trattative anche con [l'amministratore delegato di Manutencoop, n.d.r.]<sup>71</sup>".

**233.** Le risultanze istruttorie attestano, poi, che contestualmente, sin dall'8 agosto 2012, ha inizio un'attività di interlocuzione tra CNS e Roma Multiservizi volta a negoziare i contenuti del citato accordo compensativo. In particolare, nella bozza di accordo allegata alla mail dell'8 agosto 2012 interna a CNS<sup>72</sup> si legge:

"1. Rinuncia

*1.1 ROMA MULTISERVIZI S.p.A. si impegna a non partecipare alla procedura indetta da Consip, impegnandosi altresì a non intraprendere alcuna ulteriore iniziativa volta a contestare la procedura di gara di cui in premessa.*

2. Partecipazione alla gara

*2.1. CNS secondo modalità ancora non definite parteciperà alla gara e presenterà offerta anche per il lotto 4 ed in caso di aggiudicazione provvederà a richiedere autorizzazione al sub appalto, nella misura massima consentita dalla Legge, dei servizi richiesti dagli Istituti Scolastici che attualmente sono gestiti da Roma Multiservizi e che attivino la convenzione Consip.*

[...]

*I subappalti avranno la medesima durata degli Ordinativi principali sottoscritti con gli Istituti scolastici interessati, comprese proroghe o rinnovi".*

**234.** L'accordo risulta esser stato modificato più volte, benché mai in maniera significativa. In particolare, come già evidenziato e diversamente da quanto sostenuto da RM, mai dal testo dell'accordo è stata espunta la previsione relativa alla rinuncia a partecipare di RM. In particolare, le evidenze attestano che Roma Multiservizi ha proposto al CNS alcune modifiche al testo

---

<sup>69</sup> Cfr. doc. II.144.

<sup>70</sup> Cfr. doc. II.115.

<sup>71</sup> Cfr. doc. II.88.

<sup>72</sup> Cfr. doc. I.30.24.79.

dell'accordo<sup>73</sup>, orientate anzitutto ad ampliare il perimetro applicativo dell'accordo e ad enfatizzare la natura compensativa degli affidamenti in subappalto ivi dedotti<sup>74</sup>.

**235.** In una proposta di modifica, infatti, i subappalti da affidare a Roma Multiservizi come partita compensativa non venivano più limitati al solo lotto 4 ma concernevano, potenzialmente, tutti i lotti di gara fino alla concorrenza dell'importo di euro 20 mln. La *ratio* sottesa all'individuazione di tale limite veniva esplicitata nella proposta riformulazione delle premesse h) ed i), a tenore della quale *“h) Roma Multiservizi attualmente svolge servizi di pulizia presso istituti scolastici ubicati nella Regione Lazio, per un fatturato di circa 20.000.000 annui, che sono perciò interessati alla procedura di cui alle premesse; i) al fine di mantenere l'attuale fatturato nello specifico mercato e nel rispetto comunque delle prescrizioni relative al subappalto [...] è interesse della Roma Multiservizi S.p.A. non presentare offerta”*.

**236.** Quest'ultima proposta di modifica fa emergere con evidenza la portata anticoncorrenziale dell'accordo, mediante il quale Roma Multiservizi avrebbe rinunciato a competere con CNS nella gara in discorso, solo se quest'ultima le avesse assicurato tramite lo strumento del subappalto la protezione della quota di mercato detenuta prima dell'avvio della procedura ad evidenza pubblica. La natura compensativa del subappalto prefigurato dall'accordo e la sua preordinazione alla protezione delle quote di mercato esistenti appaiono ancor più espliciti in una email del 26 settembre 2012<sup>75</sup> con cui Roma Multiservizi, nel fornire spiegazioni al CNS circa le riferite modifiche all'accordo proposte da Roma Multiservizi stessa, precisava che *“l'estensione agli altri lotti partecipati è stata condivisa con il vostro commerciale e copre la differenza tra l'attuale fatturato scuole Lazio (20 mil) ed il fatturato affidato in subappalto nel rispetto dei limiti di legge (importo che potrebbe essere garantito anche attraverso altri appalti)”*<sup>76</sup>.

**237.** Successivamente alla trasmissione del *draft* con le modifiche proposte da Roma Multiservizi, si è aperta una fase di negoziazione in cui la bozza di accordo è stata progressivamente affinata<sup>77</sup>. A quel periodo risale la mail del 29 agosto 2012 interna a Roma Multiservizi, in cui si legge *“noi saremo dei subappaltatori”* [con riferimento alla partecipazione alla gara in discorso], *“voglio sperare che questa decisione, che sembra la più conveniente, ci porti almeno ad ottenere la stessa quota di ricavi”*, così evidenziando che quella del subappalto non era l'unica via percorribile per RM<sup>78</sup>.

**238.** Inoltre, presso la sede legale di CNS, nell'ufficio della responsabile gare, è stata rinvenuta una versione cartacea della bozza di accordo, con alcune correzioni apposte a mano tese (i) ad eliminare il riferimento al rapporto di controllo intercorrente tra Manutencoop e Roma

<sup>73</sup> Cfr. doc. II.142.

<sup>74</sup> Il tentativo di estendere la linea di demarcazione applicativa dell'accordo è tradito sin dalla modifica proposta alla stessa denominazione del documento, che si voleva mutare in “accordo quadro”. Parimenti a tal fine, la proposta di modifica delle premesse prevedeva che l'oggetto dell'accordo dovesse ricomprendere in particolare - ma non in via esclusiva - i servizi di pulizia non solo in ambito pubblico ma anche in ambito privato.

<sup>75</sup> Cfr. doc. II.140.

<sup>76</sup> Tale asserzione viene ribadita nella bozza allegata ad una mail del 27 settembre 2012 (doc. n. I.30.24.36), ove nel corpo dell'articolato - e segnatamente nella disposizione relativa all'impegno di subappaltare le commesse a Roma Multiservizi - viene inserito un commento tra parentesi del seguente tenore “copre l'eventuale carenza dei 20 mil discussa con il commerciale CNS”.

<sup>77</sup> Come può evincersi dai seguenti documenti agli atti: docc. nn. I.9, I.11, I.12 e I.30.24.36.

<sup>78</sup> Cfr. Doc. II.113.

Multiservizi e (ii) ad individuare un compromesso sui vantaggi compensativi attribuiti a Roma Multiservizi tramite il subappalto, limitando quest'ultimo al lotto n. 4 ma estendendolo anche a 4 istituti scolastici non ricompresi nel bacino di operatività della società capitolina.

**239.** Il testo definitivo del descritto accordo tra CNS e Roma Multiservizi, comprensivo delle modifiche sopra menzionate, è stato sottoscritto dalle parti in data 1° ottobre 2012, due settimane prima della scadenza del termine per presentare offerta (doc. I.30.67).

Anche in tale versione definitiva, sottoscritta dalle due parti, l'accordo si incentra sul meccanismo compensativo intercorrente tra la rinuncia di Roma Multiservizi a partecipare alla gara Consip (esplicitata dall'art. 1 dell'accordo, denominato "*Rinuncia*", a mente del quale "*Roma Multiservizi non ritiene opportuno partecipare in qualità di offerente alla procedura aperta indetta da Consip S.p.A.*") e l'impegno del CNS di "*provvedere, in caso di aggiudicazione [...] a designare quale subappaltatrice Roma Multiservizi e a richiedere autorizzazione al subappalto in suo favore, affidando, nella misura massima consentita dalla legge, alla medesima Roma Multiservizi le attività oggetto della Convenzione richieste dagli istituti scolastici ubicati nella Regione Lazio*" (art. 2 dell'accordo definitivo, rubricato "Partecipazione alla gara").

**240.** L'accordo risulta aver avuto, altresì, piena attuazione. Anzitutto, Roma Multiservizi ha effettivamente rinunciato a partecipare alla gara. Inoltre, dalla documentazione acquisita in sede ispettiva risulta che l'ATI 1, aggiudicataria del lotto n. 4 abbia effettivamente stipulato, il 13 febbraio 2014, il contratto di subappalto con Roma Multiservizi nei termini delineati nell'accordo intercorso tra quest'ultima e CNS<sup>79</sup>. Si è acquisita, altresì, evidenza, come dettagliato nella parte in fatto, di ulteriori addendum e contratti di subappalto stipulati dalle parti, successivi al primo del febbraio 2014.

**241.** L'utilizzo del subappalto per finalità illecite appare avvalorata anche da ulteriori evidenze documentali collocabili temporalmente a ridosso della data in cui il contratto di subappalto è stato sottoscritto. In particolare, in una serie di email del 7 febbraio 2014<sup>80</sup>, Roma Multiservizi chiedeva la modifica della durata del contratto, poiché nella bozza risultava annuale ed invece, secondo quanto concordato nella scrittura privata del 1° ottobre 2012 avrebbe dovuto avere durata pari a quella dell'appalto su cui insisteva. In proposito il CNS così replicava: "*la durata deve rimanere annuale (quanto meno nel contratto di subappalto che deve essere inviato a Consip per autorizzazione). Infatti nel commento ti ho spiegato che se inseriamo la durata della convenzione superiamo il limite massimo consentito dalla legge. Tutti gli anni perciò rifaremo la procedura di richiesta di sub appalto*"<sup>81</sup>.

Conseguentemente, lo stesso giorno in cui è stato sottoscritto il contratto di subappalto veniva stipulato un altro accordo, denominato "*addendum contratto subappalto*"<sup>82</sup> in cui CNS si impegnavano nei confronti di Roma Multiservizi a rinnovare il contratto di subappalto di anno in anno fino alla data di scadenza indicata nella convenzione Consip, compresi eventuali proroghe o rinnovi. Tale *addendum* comprova, ulteriormente, la piena attuazione dell'accordo compensativo

---

<sup>79</sup> Cfr. doc. II.111.

<sup>80</sup> Cfr. doc. II.130, II.131, II.132, II.133.

<sup>81</sup> Cfr. doc. II.132.

<sup>82</sup> Cfr. doc. II.125.

nei termini pattuiti<sup>83</sup>. Quanto previsto dall'addendum è stato attuato con la successiva sottoscrizione e proroga di contratti di subappalto stipulati con riferimento all'annualità 2015.

**242.** Alla luce delle descritte evidenze documentali raccolte, le argomentazioni difensive offerte dalle parti volte a sostenere la liceità dell'accordo sottoscritto tra CNS e RM risultano prive di fondamento e inidonee a superare gli addebiti mossi, oltretutto, contraddittorie.

**243.** Al riguardo, valga evidenziare come in sede ispettiva i rappresentanti di RM abbiano ricondotto la decisione di non prendere parte alla gara - pur avendo l'organo gestorio originariamente deliberato di partecipare - alla seguente circostanza: *"Roma Multiservizi poteva partecipare solo a pochi lotti mentre Manutencoop, società che detiene il 45% di Roma Multiservizi ha una capacità di partecipazione più elevata. Ai sensi dell'art. 38 del codice degli appalti non possono partecipare ad una stessa gara due imprese che hanno il medesimo centro decisionale. Manutencoop esercita un'influenza determinante su Roma Multiservizi e se avessero partecipato entrambe vi sarebbe stato il rischio di esclusione per entrambe"*, per poi concludere: *"Tali società hanno quindi deciso che si sarebbe presentata Manutencoop perché poteva partecipare a più lotti"*.

**244.** Quanto all'esigenza di evitare un'eventuale esclusione dalla gara ex art. 38 del Codice dei contratti pubblici, essa non può certo scriminare, sul versante della disciplina *antitrust*, un accordo compensativo stipulato con un diretto concorrente al fine di proteggere la propria quota di *incumbency*.

E ciò tralasciando di considerare che l'approccio interpretativo relativo alla portata applicativa del citato art. 38, su cui le parti risultano fondare le menzionate difese, appare tutt'altro che pacifico in giurisprudenza: deve infatti rimarcarsi come sia ravvisabile un orientamento del giudice amministrativo incline a considerare applicabile il descritto divieto, in caso di bandi di gara strutturati in più lotti autonomi, esclusivamente alle offerte presentate sui medesimi lotti (giacché il confronto competitivo su ciascun lotto si configurerebbe come una autonoma gara a sé stante)<sup>84</sup>.

**245.** Nonostante quanto emerso dalla documentazione acquisita nel corso delle ispezioni e dalle dichiarazioni in tale sede rese, nel corso delle audizioni istruttorie e nella memoria finale, RM ha fornito una ricostruzione fattuale ulteriore e diversa circa le motivazioni che avrebbero condotto tale società a non partecipare alla gara e a stipulare l'accordo compensativo con CNS.

In dettaglio, RM ha fondato le argomentazioni della nuova linea difensiva sull'asserita impossibilità di partecipare alla gara in forma singola per assenza del requisito del fatturato e sulla sempre asseritamente rilevata non percorribilità dell'opzione di partecipare in ATI. Tali elementi fattuali, nella nuova ricostruzione fornita dalla società, l'avrebbero, a dire della stessa, costretta a stipulare il descritto accordo per ricevere il subappalto sul lotto 4 dal CNS e non *"perdere completamente la chance di continuare a gestire il servizio"*.

La menzionata, diversa, prospettazione difensiva è stata sviluppata in sede di memorie finali anche da MFM e da CNS.

---

<sup>83</sup> Si evidenzia, infine, che poche settimane prima dell'intervento ispettivo è circolata tra CNS e Roma Multiservizi una bozza di contratto denominato "atto integrativo per attività straordinarie", come emerge dallo scambio di mail intervenuto tra CNS (ufficio perfezionamento contratti) e Roma Multiservizi, cui risulta allegata la riferita bozza (Cfr. doc. II.138). Da tale documento emerge come l'atto integrativo menzionato dovesse avere durata di due mesi a fronte di un corrispettivo pari a 714.025,50 euro, determinato sempre in via indicativa e non limitativa.

<sup>84</sup> Tar Lazio sentenza n. 4810/2014.



**246.** È evidente che tali argomenti non possono in alcun modo scalfire la valenza anticompetitiva di un accordo compensativo tramite il quale la stessa ha offerto la propria “rinuncia” a partecipare alla gara in cambio della rassicurazione del mantenimento del proprio portafoglio tramite il subappalto, nonché diffuso tra imprese concorrenti informazioni strategiche sulle dinamiche di partecipazione alla gara.

**247.** Al riguardo, si evidenzia come risulti del tutto inconferente l’argomento delle parti inteso a negare la natura compensativa dell’accordo in ragione del fatto che RM non possedeva i requisiti per partecipare alla gara da sola.

Sul punto, è appena il caso di rammentare come la decisione di partecipare alla gara fosse stata deliberata dal CdA di RM sin dal 2 agosto 2012. Nel verbale di tale seduta consiliare emerge come si stesse vagliando “*la modalità di partecipazione*” alla gara, mentre la partecipazione alla gara stessa era data per certa. Sempre in tale delibera è dato leggersi come “*le potenzialità di partecipazione dell’azienda, visti i limiti di fatturato richiesti, sono limitate a due lotti in caso di partecipazione in forma singola*”.

La medesima affermazione, come già ricordato, è stata altresì ribadita dal responsabile dell’ufficio legale dell’impresa nel corso degli accertamenti ispettivi condotti dall’Autorità a gara espletata (14 ottobre 2014).

**248.** È quindi indubbio che RM, perlomeno nell’arco temporale intercorso tra la pubblicazione della *lex specialis* di gara e la scadenza del termine di presentazione dell’offerta, ritenesse di detenere i requisiti partecipativi alla gara per il lotto di interesse (sia individualmente che, eventualmente, in compagini con altre imprese) e che tale convinzione sia stata mantenuta anche una volta espletata la gara ed optato per un accordo compensativo con il CNS.

Tale ricostruzione fattuale, sostenuta da specifiche evidenze documentali, risulta quella più plausibile sotto il profilo della ragionevolezza anche rispetto alle argomentazioni spese dalle parti al fine di fornire *ex post* una diversa rappresentazione delle motivazioni sottese alla condotta contestata.

**249.** A ben vedere, infatti, anche in assenza della totalità dei requisiti partecipativi individuali, RM avrebbe potuto presentare offerta in raggruppamento di impresa, ovvero utilizzando gli idonei strumenti normativi (ad esempio, l’avvalimento, consentito dalla *lex specialis* di gara anche con riferimento al requisito del fatturato pregresso specifico e che in ogni caso avrebbe permesso alla società di partecipare singolarmente avvalendosi di un’impresa ausiliaria).

Ciò appare tanto vero anche volendo accedere alla ricostruzione elaborata *ex post* dalle parti circa l’assenza del requisito di fatturato, da cui emerge come, in relazione ad un fatturato richiesto di circa 96 milioni di euro, RM detenesse da sola quantomeno circa 83 milioni di euro. Pertanto, anche volendo – a tutto concedere - considerare la nuova prospettazione fattuale resa *ex post* dalle parti, il fatturato speciale che RM avrebbe dovuto reperire utilizzando gli strumenti - anche aggregativi - offerti dalla normativa in materia di appalti risultava davvero esiguo rispetto a quello già in possesso.

**250.** Non convince, inoltre, la motivazione spesa per dimostrare la non percorribilità, da parte di RM, della modalità partecipativa in ATI. Sul punto RM richiama la regola di gara che imponeva l’obbligo di presentare offerta su tutti i lotti in un raggruppamento avente la medesima composizione, regola che avrebbe penalizzato tale società in virtù della sua vocazione operativa geograficamente limitata.

Al riguardo, fermo restando l'assorbente considerazione che tale ricostruzione non risulta provata ed è stata effettuata *ex post* in contrasto con evidenze documentali di diverso segno cronologicamente collocabili al momento della presentazione dell'offerta, può in ogni caso replicarsi come in sede di chiarimenti la stazione appaltante abbia puntualizzato che la riferita regola di gara consentiva in ogni caso di articolare diversamente, sui vari lotti, il peso dei vari partecipanti alle ATI.

E, comunque, RM ben avrebbe potuto coordinarsi in ATI con imprese che intendevano partecipare sul solo lotto di interesse. Né la società stessa ha dimostrato di aver provato a contattare siffatte tipologie di imprese e di aver ricevuto rifiuti in tal senso. Le uniche società che RM attesta di aver contattato prima della presentazione dell'offerta e della scelta di operare in subappalto risultano essere proprio le altre due parti del procedimento e dell'intesa anticoncorrenziale: MFM e CNS.

**251.** Le parti, sul punto, obiettano che RM, laddove avesse scelto di partecipare da sola o con società diverse da MFM o CNS si sarebbe esposta al rischio di non aggiudicarsi la gara e perdere il fatturato pregresso e che quindi ha ragionevolmente preferito stipulare il descritto accordo con CNS per eliminare tale rischio e conservare il proprio portafoglio. Ebbene, tale affermazione – più che costituire un'argomentazione difensiva a discarico – appare una esplicita ammissione dell'intento collusivo che ha animato le parti nel definire il riferito accordo.

**252.** Che la rinuncia di RM a partecipare alla gara espressamente prevista nell'accordo con CNS non fosse una mera «clausola di stile», come preteso dalle parti, ma ne costituisse piuttosto il cuore trova, peraltro, conferma nel fatto che, a fronte di molteplici modifiche apportate al testo dell'accordo, l'impegno di RM a non partecipare («*rinuncia*») è presente in tutte le versioni dell'accordo, ivi inclusa quella definitiva. Né nelle varie stesure dell'accordo figura mai il riferimento all'impossibilità di RM di partecipare alla gara per il lotto 4; è vero il contrario: nella stesura definitiva dell'accordo, nel paragrafo denominato «*rinuncia*», si dichiara che la società «*non ritiene opportuno partecipare in qualità di offerente*» alla procedura Consip, dichiarandosi, così, implicitamente, la capacità della stessa a parteciparvi.

**253.** Né possono accogliersi le considerazioni circa l'asserita liceità dell'accordo, in ragione della sua presunta natura di contratto preliminare di subappalto. Ciò, come visto, non è sostenibile sotto un duplice profilo, sostanziale oltre che formale. Invero, un contratto, anche preliminare, di subappalto dovrebbe essere stipulato tra la compagine partecipante alla gara e il subappaltatore ed avere ad oggetto il solo subaffidamento di una porzione di commessa aggiudicata, la cui entità viene stabilita in ragione delle esigenze organizzative dell'aggiudicatario.

Nell'accordo in discorso, per contro, risultava, come controparte di RM, solo il CNS (e non l'ATI 1). Ma ciò che più rileva è che l'accordo non si limitava a prospettare la concessione di un subappalto a valere sul lotto 4; esso era chiaramente strutturato per realizzare un sinallagma compensativo tra la rinuncia di RM a partecipare alla gara e la concessione di futuri subappalti a protezione del portafoglio pregresso di tale società.

**254.** Tanto considerato, risultano prive di fondamento le considerazioni delle parti (in particolare, CNS nella sua memoria finale) secondo cui l'accordo in discorso rientrerebbe «tra quelli che il Consiglio di Stato considera come rapporti ed accordi a contenuti ed oggetti specifici e delimitati di per sé leciti» e, pertanto, «gli Uffici non sono riusciti a dimostrare che l'Accordo di subappalto perseguisse nelle concrete circostanze di contesto finalità illegittime».

L'accordo anticoncorrenziale in esame non si esaurisce infatti in un contratto di subappalto o in un contratto preliminare di subappalto, di per sé lecito, ma è costituito da un accordo ad oggetto specificamente anticoncorrenziale, mentre il contratto di subappalto, stipulato successivamente tra parti diverse e con un oggetto differente, rappresenta solo un elemento attuativo del riferito accordo, che, quindi, con esso non può confondersi o coincidere.

**255.** Devono, pertanto distinguersi:

- da un lato, l'accordo tra CNS e RM avente ad oggetto lo scambio di vantaggi, e in particolare una compensazione per la rinuncia di RM a partecipare alla gara Consip. Tale accordo risulta illecito ed anticoncorrenziale per il suo stesso contenuto;
- dall'altro, i contratti di subappalto stipulati tra l'ATI 1 e RM relativamente al lotto 4, di per sé leciti ma anticoncorrenziali per la concreta finalità perseguita, disvelata dal richiamato accordo illecito di cui tali atti di subappalto costituiscono momenti esecutivi.

Per tutto quanto precede, risulta illogico quanto sostenuto dalle parti circa l'intrinseca liceità dell'accordo tra CNS e RM.

Del pari, appare inconferente il richiamo alla giurisprudenza comunitaria formatasi in punto di legittimità del subappalto e della dichiarazione di subappaltare resa in sede di offerta; è, infatti, pacifico che ciò che si contesta alle parti, nella presente sede, è l'accordo compensativo stipulato tra CNS e RM di cui al primo dei riportati alinea e non l'astratta legittimità ad utilizzare lo strumento del subappalto nell'ambito di commesse pubbliche, ciò che non è mai stato messo in dubbio.

**256.** Risultano prive di fondamento anche le ulteriori argomentazioni spese dal CNS sulla convenienza e razionalità economica dell'accordo stipulato con RM, avendo consentito al Consorzio di ridurre le tensioni derivanti dal reimpiego degli LSU che inevitabilmente si sarebbero verificate al momento dei convenzionamenti.

**257.** La stipula di un siffatto accordo e l'esecuzione dello stesso rappresentano una condotta intrinsecamente e palesemente irragionevole ed incoerente rispetto alle finalità consortili che avrebbero dovuto animare il CNS.

Invero, come ribadito più volte nel corso del procedimento istruttorio dallo stesso Consorzio, il CNS partecipa alle gare d'appalto per conto delle consorziate e per fornire alle stesse occasioni di lavoro e di sviluppo operativo. Ed invece, sul lotto 4 - ed in particolare sul territorio capitolino -il CNS ha partecipato alla gara ed eseguito l'appalto in modo da tutelare il portafoglio storico di RM, società estranea al Consorzio stesso, sottraendo così totalmente tale porzione di commessa alle proprie consorziate indicate quali esecutrici dei servizi per il lotto in questione. Per assicurarsi la piena gestione dell'accordo collusivo così stipulato, il CNS non ha voluto che si interponessero le proprie consorziate neppure a titolo di soggetti subappaltanti ed ha effettuato l'affidamento direttamente come Consorzio. Tale anomalia e sviamento dalle finalità proprie di un Consorzio trova ragione solo nella cornice collusiva così ricostruita.

**258.** In termini più generali, è da evidenziare che la rinuncia di RM a concorrere per il lotto 4 non può essere valutata in maniera isolata, senza tenere conto che tale società fa capo a MFM e, dunque, che la rinuncia della prima sottendesse inevitabilmente anche la rinuncia a partecipare della seconda, in ossequio al piano di ripartizione dei lotti tra CNS e MFM.

**259.** In ragione dei rapporti di *governance* tra RM e MFM, i contatti intercorsi tra tali due imprese in relazione alla gara in esame sono divenuti funzionali alla realizzazione del disegno collusivo

complessivo. In particolare, come visto, Roma Multiservizi ha trasmesso a Manutencoop l'accordo compensativo concluso con CNS (così rendendola edotta del fatto che ATI 1 avrebbe presentato offerta per quel lotto).

**260.** Più precisamente, Roma Multiservizi ha condiviso con Manutencoop l'accordo con CNS, sia nella fase di negoziazione che in quella conclusiva.

Rileva, sul punto, il fatto che Roma Multiservizi risulta aver trasmesso a Manutencoop il testo dell'accordo prima di procedere alla sua sottoscrizione. In particolare, le evidenze agli atti attestano come la prima abbia inviato la bozza di accordo a Manutencoop sin dalle sue versioni provvisorie (cfr. documento trasmesso già in data 30 agosto 2012 - cfr. doc. II.151.9).

Successivamente, in data 7 settembre 2012, Manutencoop si attiva per trasmettere a Roma Multiservizi la bozza di accordo di subappalto che essa utilizza. La collocazione cronologica di questa trasmissione non può che indicare che la stessa sia avvenuta affinché Roma Multiservizi ne tenga conto nella contrattazione in corso con CNS (cfr. doc. II.151.2).

Da ultimo, lo stesso giorno in cui CNS e Roma Multiservizi avrebbero firmato l'accordo (il 1° ottobre 2012), quest'ultima impresa ha cura di trasmetterne previamente (trascorsi solo pochi minuti dalla ricezione) copia al rappresentante legale di Manutencoop al fine di acquisirne l'assenso (nella mail inviata dall'a.d. di Roma Multiservizi alla segretaria del Presidente di Manutencoop si legge infatti *"per favore puoi stampare questo accordo e farlo vedere a [amministratore delegato di Manutencoop]? Più tardi poi lo chiamo grazie"* - cfr. doc. II.151.8).

**261.** Al riguardo, a nulla valgono le difese sviluppate dalle parti al fine di sminuire la significatività di tali flussi informativi.

In particolare, non appare rilevante la circostanza che il format di contratto di subappalto inviato da MFM a RM sia uno standard non completamente ricalcato nell'accordo concretamente stipulato tra RM e CNS. Invero, tale trasmissione va correttamente letta nel contesto in cui si colloca: ovvero, nonostante le tre parti abbiano deciso di partecipare separatamente alla gara, risulta che RM condivida con MFM le bozze dell'accordo compensativo in corso di negoziazione con il CNS sul lotto 4. In tale contesto, appare di rilievo che MFM interagisca nella negoziazione inviando il format di subappalto, a prescindere dal contenuto di tale format e dalle previsioni effettivamente inserite nell'accordo definitivamente concordato tra il CNS e RM, previsioni in ogni caso condivise con MFM prima della sottoscrizione dell'accordo stesso.

Del pari non può dirsi, come vorrebbero le parti, che l'accordo trasmesso in data 1° ottobre 2012 a MFM da RM non sia significativo, dovendo intendersi trasmesso per conoscenza non quale bozza ma come contratto definitivo. Invero, l'allegato alla mail restituisce un documento non ancora sottoscritto, quindi ancora in stato di bozza, ancorché la negoziazione sia in procinto di concludersi. Inoltre, il tenore del messaggio che accompagna la trasmissione del documento - *"per favore puoi stampare questo accordo e farlo vedere a [amministratore delegato di Manutencoop]? Più tardi poi lo chiamo grazie"* - induce a ritenere necessario l'avallo di MFM prima della sottoscrizione del contratto.

**262.** Anche in ragione di ciò, la natura restrittiva dell'accordo relativo al lotto 4 deve pertanto essere apprezzata sia avendo riguardo alle dinamiche competitive relative a tale lotto che nel quadro della più ampia intesa in esame, relativa all'intera gara.

A ben vedere, infatti, l'accordo, oltre ad avere una sua intrinseca valenza anticoncorrenziale, costituisce anche un tassello della globale strategia ripartitoria posta in essere tra le parti. In altri

termini, poiché le scelte anticompetitive compiute da Roma Multiservizi tramite tale accordo sono riconducibili anche a Manutencoop, i vantaggi compensativi che ne derivano costituiscono altresì forme di contropartita alle rinunce di CNS, nel contesto dell'intesa più ampia.

L'accordo per il lotto 4 è, dunque, anche espressione della rinuncia di Manutencoop a partecipare alla gara per quello stesso lotto, fermo restando l'impegno di CNS di garantire a Manutencoop che, in ogni caso, la società ad essa riconducibile (Roma Multiservizi) avrebbe ivi mantenuto il proprio portafoglio, v. anche doc. II.93-6.23).

**263.** Si deve infine considerare che, l'art. 5.5 del Regolamento interno dell'ATI 1 del 9 ottobre 2012 (doc. I.71) afferma inequivocabilmente che *"le imprese mandanti sono a conoscenza dell'impegno di CNS, nell'ambito della propria quota, ad affidare in subappalto a Roma Multiservizi le attività riguardanti l'esecuzione delle attività degli istituti scolastici del lotto 4 che richiederanno l'attivazione della convenzione, utilizzando per il calcolo della quota di legge del sub appalto anche altri lotti oltre al lotto 4, se normativamente possibile"*.

È chiaro pertanto che Kuadra, mandante dell'ATI, ben conosceva i termini dell'accordo concluso da CNS e Roma Multiservizi e, accettando il regolamento di gara in esame, ne ha avallato i contenuti.

Tale documento non può rivestire la medesima valenza probatoria ai fini dell'apprezzamento delle condotte di Exitone, atteso che tale impresa, diversamente da Kuadra, non costituisce un concorrente di CNS e RM e ha preso parte all'ATI 1 per svolgere funzioni diverse da quelle delle parti, che nulla hanno a che vedere con la materiale esecuzione dei servizi messi a gara. Da tali considerazioni deriva anche la palese inconferenza dell'argomento di Kuadra secondo cui le contestazioni ad essa mosse sarebbero state effettuate 'per attrazione' in termini di responsabilità oggettiva. È evidente invece che proprio in ragione del suo ambito di operatività e della sua natura di diretto concorrente di CNS ed RM, mostrando acquiescenza a tale regolamento ne ha condiviso gli aspetti collusivi.

*c) I rapporti di governance tra Roma Multiservizi e Manutencoop*

**264.** Come già evidenziato, Roma Multiservizi è partecipata per il 51% da AMA S.p.A. mentre il restante 49% è di proprietà della Manutencoop e di La Veneta Servizi S.p.A. Tali due ultime imprese sono, al pari di Roma Multiservizi, attive (e leader) nei settori dei servizi di pulizia e del *facility management*.

Manutencoop, inoltre, consolida Roma Multiservizi nel proprio bilancio e nel proprio sito internet afferma che Roma Multiservizi *"è entrata a far parte del Gruppo Manutencoop nel 2000"*.

**265.** Si aggiunga che, in virtù di regole di *governance*, di previsioni statutarie, nonché dei patti parasociali che regolano i rapporti tra le società che controllano Roma Multiservizi, Manutencoop ne nomina l'amministratore delegato, al quale sono attribuiti compiti strategici e, in particolare, la gestione delle gare di appalto cui l'impresa partecipa (in particolare, quelle con importo non superiore ai 20 milioni di euro).

**266.** In relazione alla gara Consip, l'amministratore delegato, espressione di MFM si è visto attribuire dal Consiglio di Amministrazione pieni poteri decisionali ed operativi circa la strategia partecipativa da percorrere (cfr. doc. II.144). Ciò ha consentito a tale amministratore delegato di decidere in piena autonomia rispetto all'organo collegiale, di considerare in un primo momento la possibilità di una partecipazione diretta alla gara, per poi rinunciare a partecipare direttamente alla

procedura ad evidenza pubblica concordando con CNS, quale alternativa, la soluzione del subappalto. Quanto precede sgombera il campo da qualsiasi dubbio che, perlomeno nell'ambito della gara Consip, tutte le scelte compiute da RM siano da ricondurre anche a MFM.

**267.** In effetti, in sede ispettiva, entrambe le imprese hanno riferito che Manutencoop esercita un'influenza determinante sulle decisioni strategiche di Roma Multiservizi e che, per tale motivo, sussisterebbe, a loro avviso, il rischio che, in occasione di gare pubbliche, nei loro confronti possa trovare applicazione la più volte citata ipotesi di esclusione di cui all'art. 38.

**268.** Si consideri, inoltre, che in corso di istruttoria è emersa l'evidenza di costanti contatti tra RM e il suo partner industriale MFM in occasione della pubblicazione di bandi di gara nei settori di interesse al fine di valutare le strategie partecipative da adottare, ad esempio per il tramite di appositi report condivisi tra gli uffici gare delle due società. Rispetto a tale flusso informativo, le due imprese hanno chiamato nuovamente in causa la necessità di coordinare le rispettive partecipazioni alle gare sempre al fine di evitare di incorrere nelle cause di incompatibilità della citata norma del codice degli appalti.

**269.** Si evidenzia altresì la circostanza che nella definizione delle proprie strategie di impresa Roma Multiservizi ricerca l'avallo di Manutencoop e non di AMA, come dimostra il fatto che il prospetto con l'indicazione della gara a cui l'impresa intende partecipare è inviato solo a Manutencoop (cfr. doc. II.115 e doc. II.88), così come esclusivamente con la stessa impresa è stata condivisa la negoziazione dell'accordo per il lotto 4 (docc. II.151.2, II.151.8 e II.151.9).

Né tale assunto può dirsi scalfito dalla circostanza – sollevata nelle argomentazioni difensive di RM – che, in relazione alla gara in esame è stata inviata un'informativa anche ad una società partecipata in parte da AMA; società partecipata che, evidentemente, operava nello stesso mercato delle parti. Invero, ciò che risulta agli atti incontrovertibilmente - e che le stesse parti hanno più volte confermato nel corso dell'istruttoria - è che MFM e RM condividono costantemente *ex ante* le informazioni relative alle procedure di gara di interesse per entrambe le società; condivisione che, invece, non interessava mai il socio di maggioranza, anche in ragione del diverso business in cui quest'ultimo si trova ad operare. Peraltro, si aggiunga che non risultano neppure agli atti flussi informativi con la predetta società partecipata da AMA della stessa intensità e quantità di quelli riscontrati tra RM e MFM.

**270.** In definitiva, le evidenze documentali agli atti danno conto dell'esistenza di vincoli economici e organizzativi tra Manutencoop e Roma Multiservizi, tali da confermare, in particolare nel settore dei servizi di pulizia per il comparto pubblico e, di certo, in relazione alla partecipazione alla gara in esame, che le relazioni tra le due imprese sono improntate alla logica della condivisione da parte di RM delle proprie scelte imprenditoriali strategiche con MFM.

L'esistenza di tali stretti vincoli economici ed organizzativi tra le due imprese non è stata in alcun modo contestata dalle parti neanche nelle memorie presentate a seguito della comunicazione degli addebiti.

#### **Gli elementi di prova endogeni**

**271.** Nel seguito si riportano in modo più puntuale le evidenze concernenti l'intrinseca irragionevolezza delle condotte partecipative poste in essere dalle Parti e già richiamate per punti in premessa, che trovano una loro plausibile spiegazione solo se iscritte in una logica collusiva.

L'irragionevolezza delle scelte di gara compiute dalle parti come detto è risultata suscettibile di incidere sulle dinamiche di gara complessivamente considerate.

*a) La logica collusiva sottesa alla scelta delle consorziate indicate in gara dal CNS e delle consorziate che hanno ottenuto subappalti da Manutencoop e Kuadra*

**272.** In generale, il CNS ha affermato che le scelte dei lotti in cui presentare offerta è legata anche alla circostanza che, tradizionalmente, il Consorzio partecipa ad un numero di lotti pari a circa il doppio di quelli aggiudicabili. Sul punto, è bene chiarire che, come si dirà diffusamente in seguito, ciò che si contesta non è la decisione del CNS di non presentare offerta in alcuni lotti, quanto l'irrazionalità insita nella scelta di aver optato per taluni lotti in luogo di altri.

**273.** Tale scelta, in effetti, non può che trovare spiegazione nel contesto delle dinamiche anticompetitive intercorse tra le parti e, in particolare, alla luce della volontà del CNS di rendere l'individuazione dei lotti funzionale al disegno collusivo in esame.

Ciò trova conferma anche nella circostanza che il Consorzio ha effettuato la scelta dei lotti, senza coinvolgere le proprie consorziate, e del tutto prescindendo dalla procedura di preassegnazione prevista dal Regolamento di cui lo stesso CNS è dotato.

**274.** Ai sensi dell'art. I.4 di tale Regolamento, la preassegnazione (individuazione di un'impresa associata per conto della quale il Consorzio partecipa alla gara) *“avviene su iniziativa del Consigliere con delega commerciale, previa richiesta formale esplicita dell'interessata nonché su indicazione del responsabile territoriale”* (cfr. doc. I.13).

Rispetto alla gara in esame risulta tuttavia che il CNS abbia individuato del tutto autonomamente le imprese per conto delle quali partecipare. È quanto emerge dal fatto che i lotti a cui ha preso parte e le consorziate per conto delle quali ha presentato le offerte sono state individuate dal CNS trascorsi appena 7 giorni dalla pubblicazione del bando (segnatamente, in data 18 luglio), prescindendo del tutto dalle richieste delle associate e senza che risulti sia stata svolta alcuna verifica (anche successivamente a tali 7 giorni) sull'interesse e le capacità di altre imprese di essere indicate come preassegnatarie (cfr. doc. I.30.24.72).

Emblematicamente, le imprese individuate nella mail del 18 luglio 2012 corrispondono a 18 delle 19 consorziate indicate dal CNS in sede di offerta per l'esecuzione dell'appalto (cfr. doc. I.20).

**275.** Al riguardo, il CNS ha asserito che nella gara in esame per le consorziate “di portafoglio” (già titolari di commesse relative ai servizi messi a gara) la preassegnazione è avvenuta di *default* - salva l'ipotesi di rinuncia a partecipare alla gara con il Consorzio e ferma restando la sussistenza dei requisiti tecnici in capo alla consorziata.

Secondo quanto rappresentato dal CNS, per le consorziate che detenevano un portafoglio storico nelle regioni del sud, il Consorzio si è adoperato per garantire il mantenimento del valore riconducibile a tale portafoglio storico, traslandone il portafoglio in regioni ubicate nei lotti per i quali ha presentato offerta.

Quanto alle consorziate dell'Emilia Romagna - che detenevano in tale regione un rilevante portafoglio di circa otto, nove milioni di euro - almeno tre (Coopservice, Copura e Coopma) avrebbero chiesto al CNS di essere indicate per regioni diverse dall'Emilia, al fine di estendere territorialmente la propria operatività fuori regione (v. *infra*). Di tali richieste, il CNS ha riferito non esservi traccia.

Le preassegnazioni di consorziate non “di portafoglio” hanno, invece, riguardato talune cooperative torinesi e del nord-est che, a detta del CNS, intendevano consolidare il proprio portafoglio acquisito fuori dal Consorzio in tali aree (appalti storici avente valore pari a 10 milioni di euro in Piemonte e circa 1 milione di euro in Friuli). Anche delle richieste di preassegnazioni che avrebbero avanzato tali consorziate, il CNS ha riferito non esservi traccia.

**276.** In modo quantomeno singolare, le evidenze documentali relative a richieste di preassegnazione riguardano quasi esclusivamente casi in cui il CNS non ha accolto l’istanza avanzata dalla proprie consorziate (doc. IV.238, lettera C).

In particolare, emerge dagli atti che, rispetto all’istanza di P&V Global Service, ancorché consorziata di portafoglio, il CNS, oltre ad aver deciso di non partecipare al Lotto Sicilia, ha dato riscontro alla richiesta trascorsi più di 2 mesi dal ricevimento della stessa - senza avvertire l’esigenza di motivare in alcun modo la scelta di non partecipare all’aggiudicazione di quel lotto – e, soprattutto, senza garantire a tale impresa la traslazione del portafoglio in altre regioni per le quali il CNS ha partecipato (cfr. I.37.4.63).

Che il CNS non si senta in alcun modo vincolato dalle manifestazioni di interesse delle consorziate emerge anche in relazione alle scelte effettuate per il lotto 10 (Umbria, Marche e Abruzzo e Molise), per il quale due consorziate (Servizi Associati Soc. Coop e Dinamica centro Servizi) avevano manifestato interesse a partecipare, in ragione del radicamento territoriale e del fatto di essere consorziate di portafoglio. Benché il CNS abbia presentato offerta per tale lotto, anche tali richieste non sono state accolte dal CNS, il quale, non ha ritenuto di formalizzare la decisione assunta né le motivazioni ad essa sottese (cfr. doc. II.95 e doc. IV.238, lettera C). Del pari non è stata accolta, l’ultima istanza presentata formalmente di cui vi è evidenza documentale, presentata da BBService, la quale aveva rappresentato di essere interessata principalmente ad operare in Toscana, ma manifestando anche disponibilità ad operare altrove pur di mantenere il proprio fatturato (doc. IV.238, lettera C, all. 1). Anche in questo caso il CNS, pur avendo presentato offerta per quella regione, non ha indicato tra le proprie consorziate esecutive questa impresa, senza premurarsi di fornire una risposta all’istanza e quindi non motivando in alcun modo il rigetto della stessa.

**277.** Rileva, poi, che in Emilia Romagna Manutencoop abbia stipulato gli accordi di subappalto aventi importi di maggior rilievo con consorziate CNS che detenevano un portafoglio significativo in quell’area geografica. Si tratta, in tutta evidenza, di un aggiustamento effettuato a favore del CNS che tiene conto della rinuncia di quest’ultima a presentare offerta per il lotto relativo all’Emilia Romagna (cfr. doc. IV.239, all. b).

Nel contempo, tale circostanza mette in luce che il CNS, diversamente da quanto dichiarato in corso di istruttoria, non era del tutto disinteressato a tutelare portafoglio e territorialità delle proprie consorziate emiliane, perlomeno a favore di quelle che svolgono la gran parte della propria attività in Emilia Romagna.

In altri termini, ai fini della compiuta realizzazione dell’intesa, il CNS ha posto in essere per l’Emilia Romagna la seguente strategia: *i)* tutela del portafoglio della principale consorziata (Manutencoop); *ii)* traslazione del portafoglio delle tre consorziate di maggior rilievo dopo MFM, anche mediante subappalto concesso da Kuadra (Coopservice, Copura, Copma e Multiservice), *iii)* tutela tramite i subappalti concessi da MFM del portafoglio di tre consorziate radicate sul territorio



e ivi detentrici di appalti storici (Zerocento, Il Cerchio e Cils); iv) mancata riconferma degli appalti storici a consorziate di ridotte dimensioni.

**278.** Manutencoop, dal canto suo, prima della gara Consip deteneva tramite il Consorzio un rilevante portafoglio nelle pulizie scolastiche nelle aree dell'Abruzzo, del Molise, delle Marche e della Sardegna (oltre che nella città di Napoli) le quali, a seguito della gara Consip, sono state assegnate al CNS e alle sue consorziate in quanto assegnatarie o subappaltatrici di Kuadra. Si tratta del resto, in buona parte, proprio dei medesimi territori verso i quali le consorziate del CNS radicate in Emilia Romagna (diverse da Manutencoop) intendevano, a detta del Consorzio, "estendere la propria operatività", piuttosto che consolidare la propria posizione in Emilia Romagna (cfr. verbale di audizione del CNS).

**279.** La stessa dinamica è stata seguita da Kuadra che, in ossequio al citato accordo concluso in data 5 febbraio 2014 con CNS (doc. I.30.24.48), ha ceduto a consorziate CNS subappalti per un valore di circa 6,7 milioni di euro, pari a circa il 10% delle commesse ad essa spettanti. Due di tali consorziate, peraltro, risultano tra le cooperative "di portafoglio" del Consorzio, ossia tra i soggetti detentori di posizioni storiche nel settore delle pulizie scolastiche tramite il Consorzio stesso (cfr. doc. IV.238, lettere B e H).

Sul punto, si ricorda che i rappresentanti di Kuadra - al fine di negare che i subappalti concessi alle consorziate CNS abbiano rappresentato una forma di ottemperanza ad un'intesa anticompetitiva - hanno affermato che sussisterebbe un vantaggio per l'impresa a ricorrere al subappalto, consistente nell'evitare i costi di *startup* ed i costi diretti e indiretti della gestione del personale. Inoltre, gli stessi soggetti, sempre nell'ottica di avvalorare l'autonomia delle scelte compiute dalla società, hanno anche rappresentato che Kuadra aveva uno specifico interesse a che il CNS indicasse alcuni nominativi tra le loro consorziate cui la società si sarebbe potuta rivolgere per affidare una parte dei servizi in subappalto. Ciò al fine di individuare soggetti affidatari affidabili, ma anche perché in tal modo Kuadra sarebbe stata sollevata dall'eventuale responsabilità di un servizio svolto in maniera non adeguata.

Tale ricostruzione, tuttavia, non si sposa con il tenore letterale dell'accordo in cui si legge chiaramente che il CNS ha proposto (e Kuadra ha accettato) ben 10 consorziate cui quest'ultima avrebbe affidato i servizi in subappalto, mentre Kuadra ne ha proposte solo 2 (doc. I.30.24.48). In senso analogo, in un'email datata 6 dicembre 2013 si legge che Kuadra tramite tale accordo si è impegnata a far lavorare imprese "gradite" a CNS, "*fermo restando che qualche impresa la indichiamo noi*"<sup>85</sup>. Del resto, lo stesso CNS ha riferito di aver "*chiesto a Kuadra di affidare i subappalti a talune cooperative del CNS, in particolare quelle di piccole dimensioni che, come già spiegato, non partecipano alla gara ma attendono di proporsi come subappaltatrici delle imprese aggiudicatarie*".

*b) L'anomalia della mancata presentazione di offerta del CNS per il Lotto 2*

**280.** Tornando alle motivazioni sottese all'individuazione dei lotti in cui presentare offerta, risulta del tutto irrazionale la scelta del CNS di non presentarsi in Emilia Romagna. Ciò, in primo luogo, in quanto si tratta della regione di appartenenza del Consorzio (in cui il CNS ha la propria sede legale ed amministrativa) e in cui risulta essere stato storicamente presente. Dagli stessi dati forniti

---

<sup>85</sup> Cfr. doc. I.37.4.33.

dal Consorzio emerge che l'Emilia Romagna risulta la regione in cui il CNS conseguiva il maggior fatturato per i servizi di pulizia nel 2012 (circa 43,2 milioni di euro), in cui è localizzato il maggior numero di imprese associate attive nel settore dei servizi di pulizia.

**281.** Dall'analisi dei dati acquisiti emerge, in relazione all'annualità 2012, che l'Emilia Romagna risulta la prima regione per fatturato dei portafogli intermediati delle associate nel settore delle pulizie a committenza pubblica e, in relazione agli appalti "storici", la seconda regione per fatturato dopo la Campania<sup>86</sup>.

**282.** La documentazione agli atti, del resto, attesta come sia consuetudine del CNS adoperarsi per la tutela dell'attività delle consorziate operanti in Emilia Romagna; è quanto si evince, ad esempio, dal documento in cui si riferisce di una riunione relativa proprio alla "*prosecuzione dei contratti 'storici' dell'Emilia Romagna*" indirizzata a 15 consorziate, tra cui la stessa Manutencoop, datata agosto 2011 (antecedente quindi alla pubblicazione del bando avvenuta nel luglio 2012).

**283.** L'anomalia della mancata presentazione di offerta del CNS in Emilia Romagna emerge, in ogni caso, dal già citato documento rinvenuto presso Manutencoop relativo alla riunione svoltasi presso il CNS il 13 marzo 2013 (prima dell'aggiudicazione della gara Consip) con ordine del giorno "*scuole appalti storici*" in cui uno dei punti all'ordine del giorno è stato emblematicamente il seguente: "*CNS non ha partecipato al lotto Emilia Romagna*". Il fatto di trattare tale questione come punto a sé stante, oltre ad evidenziarne la peculiarità, lascia anche intendere che nel corso della riunione si sia discusso degli "aggiustamenti" compensativi da attuare a fronte di tale importante rinuncia del CNS.

**284.** A ciò deve aggiungersi che l'Emilia Romagna è una delle poche regioni in cui non si pone il problema del reimpiego dei c.d. LSU – che risultano del tutto assenti in tale Regione (cfr. doc. I.29). Si trattava, pertanto, di un lotto particolarmente appetibile, atteso che, nel settore, come asserito in più occasioni dalle stesse parti, la questione della gestione degli LSU risulta essere molto avvertita (come emerge da numerosissimi documenti agli atti, tra cui ad esempio I.37.4.52 e I.37.4.53).

**285.** Alla luce di quanto precede non può risultare neanche plausibile l'argomentazione secondo cui la scelta di non partecipare al lotto 2 sarebbe stata dettata dalla volontà di diversificare sul territorio le proprie attività. Tale giustificazione appare, infatti, del tutto irrazionale alla luce della considerazioni che precedono e tanto più se si tengono presenti le evidenziate dinamiche protezionistiche che ispirano le scelte del Consorzio.

**286.** Più precisamente, il CNS ha motivato la mancata partecipazione per il lotto dell'Emilia-Romagna con il mancato interesse che, di fatto, si era venuto a creare tra le consorziate che avrebbero voluto partecipare alla gara tramite il Consorzio stesso.

**287.** In particolare, il CNS ha rappresentato che esso, in sede di gara, privilegia nelle proprie procedure di assegnazione le cooperative cosiddette "di portafoglio", ossia quelle che già risultano svolgere i servizi messi a gara in ragione di contratti precedenti. Tra le consorziate "di portafoglio" del CNS, che già svolgevano i servizi di pulizia nelle scuole in Emilia-Romagna oggetto della gara Consip, figuravano all'epoca della gara 10 cooperative, che totalizzavano un fatturato pari a circa 8-9 milioni. Tra tali cooperative, in aggiunta a Manutencoop, figurano Coopservice, Multiservice, CILS, Coopura, Coopma, Formula Servizi, ZeroCento. Di queste, tre hanno ottenuto subappalti da

---

<sup>86</sup> Cfr. doc. IV.238, lettere A, all.ti 3 e 6, e B.

Manutencoop per circa 4-5 milioni di euro, mentre le altre sono state riallocate, anche in altre regioni e anche tramite subappalti, in quanto detenevano importanti portafogli.

**288.** Stando alle dichiarazioni del CNS, Manutencoop avrebbe dichiarato di non essere interessata a partecipare alla gara tramite il Consorzio, ma piuttosto a partecipare da sola alla procedura. Per quel che riguarda le altre cooperative “di portafoglio” del CNS, già operanti in Emilia-Romagna nel settore della pulizia delle scuole, esse, a detta del Consorzio, avrebbero avuto interesse a estendere la propria operatività al di fuori della regione Emilia-Romagna, ad esempio verso le vicine regioni delle Marche e dell’Abruzzo, piuttosto che assumere nuovi lavori in Emilia-Romagna, regione nella quale esse stavano già operando in ragione del precedente appalto Intercent.er e risultavano pertanto già assegnatarie tramite il Consorzio.

Al riguardo, è da ricordare che di tale asserita volontà delle consorziate emiliane non v’è traccia documentale alcuna, né nella forma di corrispondenza tra CNS e le consorziate interessate, né nella forma di documenti interni al CNS.

**289.** In ogni caso, tale ricostruzione dei fatti risulta altresì altamente implausibile: le due fasi – di convenzionamento ed esecuzione degli ordinativi – della commessa Intercent.er, infatti, sarebbero scadute assai prima delle corrispondenti fasi relative alla gara Consip (in particolare, la fase di convenzionamento della commessa Intercent.er, scaduta già nel 2013, è stata prorogata al giugno 2014 a fronte di un periodo di convenzionamento che per la commessa Consip sarebbe durato fino alla fine del 2015; inoltre, la fase esecutiva degli ordini avrebbe avuto una durata massima di tre anni per la commessa Intercent.er, scadendo nel giugno 2017, mentre per la commessa Consip sarebbe durata fino a un massimo di quattro anni, scadendo nel mese di novembre 2019). Risulta, pertanto, del tutto irragionevole affermare che non vi fosse convenienza per le consorziate radicate in Emilia Romagna di essere indicate, nell’ambito della gara Consip, dal CNS quali pre-assegnatarie per il lotto 2, tanto più se si considera che il Consorzio non ha in alcun modo dato conto di quali potessero essere i vantaggi di tale diversificazione, rispetto alla possibilità di veder consolidare o confermare la propria presenza all’interno della regione di riferimento.

**290.** Infine, come detto, la motivazione addotta dal CNS risulta non convincente semplicemente alla luce del fatto che proprio Manutencoop, la consorziata più grande e strutturata, avente sede anch’essa in Emilia-Romagna e titolare anch’essa di contratti pregressi in tale regione, tra cui la stessa commessa Intercent.er, ha ritenuto di partecipare alla gara Consip per il lotto dell’Emilia-Romagna e si è aggiudicata tale lotto. Parimenti, come si è esposto in precedenza, anche altre consorziate del CNS hanno stipulato con Manutencoop subappalti per un ammontare cospicuo per ottenere una quota degli ordinativi generati dalla convenzione Consip nella stessa regione Emilia-Romagna.

*c) Le offerte di CNS per i lotti 3 e 9*

**291.** Rispetto alle offerte presentate dal CNS per i lotti n. 3 e 9 (gli unici due in cui si è assistito ad una sovrapposizione con Manutencoop), si è già accennato come l’entità ridotta delle stesse, per via delle caratteristiche della formula utilizzata per il calcolo del punteggio economico, ha avuto l’effetto di ridurre il livello di ribasso medio e quindi di attenuare l’incidenza di offerte economiche aggressive eventualmente presentate dai concorrenti. In proposito, si osserva come i lotti 3 e 9 siano quelli che sono stati caratterizzati dal numero più elevato di partecipanti e quindi maggiormente esposti alla concorrenza.

Come già ricordato, poi, i lotti 3 e 9 sono quelli in cui si registrano gli sconti medi più bassi (con un'unica eccezione) e, in ogni caso, più bassi degli altri 2 lotti in cui ha presentato offerta MFM.

**292.** Si aggiunga che la scelta di CNS e Manutencoop di sovrapporsi sugli indicati lotti ha altresì consentito loro di simulare l'esistenza di un confronto competitivo tra le due imprese e, dunque, di rendere meno evidente la presenza di un disegno ripartitorio.

**293.** In relazione alle offerte tutt'altro che aggressive, presentate dal CNS nei lotti in cui si è verificata la sovrapposizione con Manutencoop, in occasione delle attività ispettive, i rappresentanti del Consorzio hanno affermato che la scelta di proporre ribassi così contenuti sarebbe stata dettata dal fatto di disporre nelle zone geografiche relative ai lotti n. 3 e 9 di un *“ridotto numero di cooperative consorziate già presenti sul territorio ed idonee ad eseguire i servizi posti a gara”*. Si tratta di un'affermazione che difficilmente si concilia con la descrizione della strategia partecipativa adottata per la gara Consip dal CNS, come riferita nel corso dell'audizione con gli uffici, secondo cui molte consorziate aventi sede e commesse di portafoglio in determinate regioni si sono poi viste assegnare commesse in ambiti territoriali diversi. Sempre in corso di audizione, il rappresentante del CNS ha, altresì affermato che *“in Toscana il CNS ha presentato offerta su richiesta di Coplat, al fine di assegnarle il controvalore del portafoglio che avrebbe traslato dalla Campania”*.

**294.** In sede di memorie conclusive, il CNS ha poi affermato che il ridotto livello di offerta su questi due lotti sarebbe stato motivato dalle diverse caratteristiche di tali lotti rispetto agli altri quattro lotti per cui la ATI 1 da esso guidata ha presentato offerta.

La specificità di ciascun lotto, a cui il CNS ha fatto riferimento, si pone in contraddizione con il fatto che il Consorzio ha comunque formulato un identico menu di offerte economiche proprio per i lotti 3 e 9 (così come identica è risultata l'offerta economica formulata dall'ATI 1 per i lotti 4 e 5), pur riferendosi questi ultimi a territori tra loro sicuramente differenti (rispettivamente Toscana per il lotto 3 e Veneto e Friuli Venezia Giulia per il lotto 9). Si osservi, peraltro, che un operatore esperto e qualificato come MFM è invece pervenuto alla decisione di presentare un menu di offerte identico per tutti e quattro i lotti per cui ha partecipato, ivi inclusi i lotti 3 e 9.

**295.** Privo di pregio risulta anche l'argomento delle parti secondo cui, per tali lotti, andrebbe considerata non solo l'offerta economica del CNS ma anche quella tecnica. Si è visto, infatti, che il punteggio assegnato all'offerta tecnica presentata dal CNS per tali due lotti si è attestato su valori sostanzialmente analoghi ai punteggi spuntati dal Consorzio per le offerte tecniche presentate anche negli altri lotti che, si badi, sono risultati sempre più alti di quelli assegnati a tutti gli altri partecipanti. Stante il proprio know-how, la sua struttura e le sue capacità organizzative, l'esperienza pluriennale, nonché il radicamento territoriale delle consorziate, il Consorzio – il leader del mercato – era evidentemente in condizioni di formulare offerte tecniche di considerevole livello indifferentemente su tutti i lotti in cui ha partecipato.

**296.** L'ipotesi istruttoria secondo cui alle offerte presentate dal Consorzio per i lotti 3 e 9 non corrispondeva un'effettiva volontà di aggiudicarsi tali commesse appare ampiamente confermata anche dal citato documento del CNS del 6 novembre 2012 (cfr. doc. I.37.4.53), nel quale, pochi giorni dopo la seduta pubblica, il Consorzio esamina lo scenario che risulterà ad esito della procedura. Nel documento, infatti, i due lotti 3 e 9 non vengono presi affatto in considerazione nella valutazione del posizionamento competitivo di CNS sul mercato ad esito della gara.

*d) Ulteriori elementi di irrazionalità nella scelta dei lotti*

**297.** Se la scelta del CNS di non presentare offerta in Emilia Romagna è chiaramente un tassello del disegno ripartitorio che prevedeva di lasciare via libera a Manutencoop in quella regione, dalle evidenze agli atti emerge che anche le scelte relative ad altri lotti presentano elementi di irragionevolezza o, comunque, mal si conciliano con gli argomenti che lo stesso Consorzio ha rappresentato essere alla base della propria strategia partecipativa alla gara Consip.

**298.** In particolare, dall'analisi dei dati relativi al portafoglio delle consorziate intermediato dal Consorzio per ciascuna regione concernente il fatturato rinveniente dai servizi di pulizia presso la committenza pubblica e dei dati dei cosiddetti appalti "storici" (dati, questi ultimi, che costituiscono un sottoinsieme del portafoglio per servizi di pulizia a committenza pubblica) detenuti dalle associate al Consorzio, emerge un quadro che rende assai poco convincenti le ricostruzioni tratteggiate dal CNS circa le motivazioni sottese alle scelte partecipative compiute.

**299.** Ciò vale, in particolare, per il lotto relativo alla Lombardia. Si tratta, infatti, di una regione in cui non erano presenti ex-LSU e in cui risulta che due consorziate CNS avessero portafogli di rilievo (per un totale di circa 711.000 euro).

Significativo che, anche in questo caso, la consorziata con il portafoglio più consistente nella regione (Multiservice, titolare di appalti storici in Lombardia per un valore di circa 510.000, valore che raggiunge il milione di euro se si considera anche il suo portafoglio emiliano) ha comunque visto tutelato il proprio portafoglio, tramite traslazione ottenuta con l'impegno di Kuadra di attribuire a Multiservice subappalti in Piemonte per un valore di quasi 750.000 euro.

**300.** Avendo a mente i principi che il CNS ha riferito essere alla base della propria strategia di gara (tutela del portafoglio consortile, valore dei lotti, presenza o meno di ex-LSU), appare di difficile comprensione, se non in una logica spartitoria, il motivo per cui, in tale regione, il CNS, piuttosto che adoperarsi affinché la sua consorziata di maggior peso fosse ricompensata tramite lo strumento del subappalto, non abbia invece presentato offerta per il lotto comprendente tale regione. Ciò appare tanto più anomalo se si considera che al lotto della Lombardia, il CNS ha preferito, ad esempio, un lotto avente minore valore, quello comprensivo della Toscana (lotto 3), in cui, pur a parità di ex LSU, non vi erano imprese consorziate di portafoglio. Non appare pertanto casuale che il lotto 3 sia uno di quelli in cui CNS ha presentato un'offerta assai meno aggressiva.

**301.** A ben vedere, poi, i criteri che il CNS avrebbe seguito nell'individuazione dei lotti cui partecipare non sono del tutto coerenti neanche con la scelta di partecipare per il lotto 4 (Sardegna e Lazio). Come visto, infatti, la presenza di contratti che implicavano il riassorbimento di un numero elevato di ex-LSU ha fatto rinunciare alla partecipazione per il lotto della Sicilia - con il conseguente impegno a traslare fuori regione il portafoglio delle 2 consorziate che realizzavano il maggior fatturato in quella regione (Coopservice e Gierre). Risulta, pertanto, almeno singolare che queste stesse preoccupazioni non siano state affatto prese in considerazione ai fini della scelta di presentare offerta nel lotto Lazio/Sardegna (il cui valore è assai vicino a quello della Sicilia e in cui anche i numeri di ex-LSU non sono di molto inferiori). Anche in tal caso, quindi, la scelta di un lotto in luogo di un altro ben si iscrive nell'ottica collusiva, sulla scorta del quale Manutencoop e CNS si erano reciprocamente impegnate a tutelare, tra gli altri, il portafoglio della società riconducibile a Manutencoop (Roma Multiservizi). Più precisamente, solo avendo a mente il disegno collusivo, si comprende come mai il CNS ha concesso un subappalto di assoluto rilievo

economico ad un'impresa non consorziata, tradendo la propria *mission* e rinunciando a far confluire le somme ad esso corrispondenti nel portafoglio consortile.

**302.** Come già evidenziato in premessa, gli elementi di irragionevolezza riscontrati devono essere apprezzati avendo a mente l'intero contesto di gara, al fine di valutare se il fatto che talune scelte partecipative sono state preferite ad altre risponda o meno a razionalità, tenuto anche conto dei criteri che, a detta delle stesse parti avrebbero dovuto improntare le loro strategie di gara. In altri termini l'irrazionalità ravvisata non va valutata rispetto all'appetibilità o meno del singolo lotto – secondo l'approccio di parcellizzazione proposto dalle Parti- ma piuttosto avendo riguardo al quadro d'insieme. A tal fine, pertanto, gli Uffici hanno operato un esercizio comparativo a mero titolo esemplificativo, per evidenziare come, se complessivamente valutate, le condotte di gara delle parti non appaiono conciliabili con una logica di autonomia imprenditoriale.

## VI. CONCLUSIONI

**303.** Dall'insieme degli elementi di prova esogeni e endogeni accertati emerge incontrovertibilmente che, in occasione della procedura indetta da Consip, le imprese CNS, MFM, RM e Kuadra hanno posto in essere un'intesa anticoncorrenziale per il suo stesso oggetto, *sub specie* di pratica concordata, con la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti, sì da aggiudicarsene i più appetibili nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*.

**304.** La condivisione della scelta degli 8 lotti su cui presentare offerta e la conseguente decisione di non partecipare per gli altri 5 messi a gara ha inevitabilmente influenzato gli esiti della procedura con riguardo a tutti i 13 lotti. Se, infatti, le strategie partecipative di tutti i soggetti coinvolti nell'intesa fossero state assunte autonomamente e, dunque, guidate da logiche di confronto competitivo, si sarebbe, con ogni probabilità, assistito a risultati differenti.

**305.** Come visto, il CNS e la sua principale consorziata Manutencoop hanno deciso di partecipare separatamente alla gara. Laddove quest'ultima avesse partecipato in qualità di impresa indicata dal Consorzio, il numero massimo di lotti che si sarebbero potute aggiudicare congiuntamente sarebbe stato pari a 3, mentre partecipando separatamente CNS e MFM hanno potuto contare su 6 lotti.

**306.** Le predette imprese, una volta deciso per la partecipazione autonoma alla gara, avrebbero dovuto concorrere come soggetti indipendenti, del tutto prescindendo dai legami consortili che le legano. Diversamente, CNS e MFM hanno individuato i lotti su cui le stesse avrebbero rispettivamente concentrato i propri sforzi tramite scambi di informazioni, perseguendo un comune disegno partecipativo. In particolare, CNS ha partecipato alla gara avendo tra i propri principali obiettivi quello di tutelare i contratti storici ed il portafoglio della propria consorziata di maggior peso (Manutencoop), curandone gli interessi in via principale, addirittura in misura maggiore rispetto agli interessi delle consorziate per conto delle quali ha presentato le offerte.

Le due imprese muovevano dal presupposto che entrambe avrebbero complessivamente beneficiato dei risultati che ciascuna avrebbe singolarmente conseguito, atteso che, nonostante la sua partecipazione individuale alla gara, MFM resta un'impresa aderente al Consorzio, dai cui risultati quest'ultimo inevitabilmente trae vantaggio.

Più in generale, nel contesto della gara in esame, il CNS risulta aver principalmente avuto riguardo agli interessi delle consorziate di maggior peso rispetto a quelli delle consorziate di più ridotte dimensioni

Dal complesso di tali condotte è emerso pertanto un utilizzo distorto dello strumento consortile da parte del CNS.

**307.** Solo avendo presenti tali dinamiche, si comprende la *ratio* sottesa alle scelte del CNS di presentarsi in alcuni lotti e di non presentarsi in altri. Tenuto conto delle caratteristiche dei vari lotti, la strategia di gara di CNS è infatti risultata essere del tutto irrazionale, oltre che incoerente con i principi che lo stesso CNS ha riferito essere alla base delle proprie scelte partecipative (tutela del portafoglio consortile, valore dei lotti, presenza o meno di ex-Lsu) e si spiega solo ove letta alla luce dell'obiettivo collusivo condiviso con MFM di aggiudicarsi, complessivamente, 6 lotti in luogo di 3.

In particolare, del tutto irrazionale, secondo una logica imprenditoriale, è risultata essere la decisione di non presentare offerta per i lotti comprendenti l'Emilia Romagna (lotto 2) e la Lombardia (lotto 8), poi aggiudicati a MFM.

In piena coerenza con la stessa dinamica collusiva risultano le offerte decisamente non competitive presentate dal Consorzio per i lotti comprensivi delle regioni Toscana (lotto 3) e Veneto (lotto 9), entrambi aggiudicati a Manutencoop.

Similmente, nel presentare offerta per il lotto comprendente il Lazio e la Sardegna (lotto 4), il CNS ha inteso garantire ad una società non consorziata (Roma Multiservizi), riconducibile a Manutencoop, in virtù dell'accordo compensativo, il pieno mantenimento del portafoglio storico nella città di Roma.

**308.** A fronte dell'adoperarsi di CNS per la tutela del portafoglio di MFM, quest'ultima, oltre a rinunciare a presentare offerta per il lotto 4 (nonostante il cospicuo portafoglio ivi detenuto da Roma Multiservizi), si è impegnata, tramite lo strumento del subappalto, ad aiutare CNS affinché anche ad altre consorziate detentrici di appalti storici fosse garantito il mantenimento di tali appalti o perlomeno il valore del portafoglio a questi riconducibile.

**309.** La stessa tipologia di affinamenti al quadro collusivo è stata garantita da Kuadra che, in ragione di un credito pregresso vantato nei confronti del CNS, è stata ammessa da quest'ultimo a partecipare al suo fianco alla gara nell'ambito di ATI 1, accettando nel contempo di concedere subappalti a consorziate di rilievo del CNS, cui il Consorzio intendeva garantire il mantenimento del portafoglio.

**310.** L'intesa ha potuto pienamente realizzarsi e trovare attuazione anche per effetto degli scambi di informazioni sensibili che si sono realizzati nel contesto dei rapporti di *governance* esistenti tra MFM e RM. Quest'ultima ha infatti svolto il cruciale ruolo di veicolo di informazioni tra CNS e Manutencoop.

## VII. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO FRA STATI MEMBRI

**311.** Secondo la Commissione europea<sup>87</sup>, il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati Membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

Significativi in tal senso risultano la rilevanza comunitaria della procedura di gara in questione, il fatto che i servizi oggetto della gara interessano l'intero territorio nazionale, nonché la partecipazione a tale gara di imprese aventi vocazione internazionale. Di conseguenza, l'intesa in esame, potendo essere idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri, va valutata ai sensi dell'articolo 101 TFUE.

## VIII. GRAVITÀ DELL'INTESA

**312.** L'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90 prevede che l'Autorità, nei casi di infrazioni gravi, tenuto conto della loro gravità e durata, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata ad esito di un procedimento istruttorio.

**313.** Secondo consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale, per valutare la gravità di un'infrazione si deve tenere conto di un gran numero di fattori il cui carattere e la cui importanza variano a seconda del tipo di infrazione e delle circostanze particolari della stessa. Tra tali fattori rilevano principalmente la natura della restrizione della concorrenza nonché il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte.

**314.** Quanto alla natura dell'intesa in esame, sulla base delle risultanze istruttorie, è stato accertato che le società CNS, MFM, Kuadra e RM hanno posto in essere un'intesa segreta di tipo orizzontale, restrittiva della concorrenza, nella forma di una pratica concordata avente la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*.

**315.** Si tratta, in particolare, di un'intesa orizzontale segreta mirante a condizionare la dinamica delle riferite gare sì da neutralizzare il confronto competitivo per l'aggiudicazione delle commesse. Si osserva che l'intesa ha coinvolto i maggiori player del mercato di riferimento ed ha avuto piena attuazione determinando la ripartizione del mercato.

**316.** Il descritto comportamento è considerato tra le violazioni più gravi della normativa *antitrust* in quanto, per sua stessa natura, appare idoneo e destinato ad alterare, in caso di aggiudicazione della gara – come poi avvenuto –, per tutta la durata dell'affidamento, il normale gioco della

---

<sup>87</sup> 2004/C 101/07 - Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato, pubblicato in GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004. Analogamente, nelle sentenze n. 896 del 9 febbraio 2011, n. 5171 e n. 5172 del 16 settembre 2011, Listino Prezzi della Pasta, il Consiglio di Stato ha richiamato la giurisprudenza nazionale ed europea secondo cui, in particolare, "l'idoneità di un'intesa ad incidere sul commercio tra Stati membri, ossia il suo effetto potenziale, è sufficiente perché essa rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 81 del Trattato CE (ora art. 101 TFUE), non occorrendo dimostrare l'esistenza di un pregiudizio effettivo". Anche il TAR Lazio, nella sentenza non definitiva n. 8951 del 17 novembre 2011, Vendita al dettaglio di prodotti cosmetici, ha ritenuto che il pregiudizio al commercio tra Stati Membri è soddisfatto "quando l'intesa appare comunque idonea ad influire, anche solo potenzialmente, sulle correnti di scambio tra Stati membri e la limitazione del confronto concorrenziale nel richiamato settore merceologico all'interno di un singolo Stato membro sembra in grado di poter arrecare tale pregiudizio, anche tenuto conto delle dimensioni sopranazionali dei gruppi di cui fanno parte alcune delle imprese interessate".



concorrenza; in particolare, il comportamento anticoncorrenziale accertato costituisce un'infrazione molto grave dell'articolo 101 del TFUE.

## IX. SANZIONI

**317.** Al fine di quantificare le sanzioni occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle *“Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90”* (di seguito, Linee Guida), deliberate dall'Autorità il 22 ottobre 2014.

**318.** In via preliminare, si osserva che non può essere accolto il rilievo di talune parti secondo cui le citate Linee Guida non potrebbero trovare applicazione nel caso di specie. Le stesse Linee Guida, al punto 35, definiscono il proprio ambito di applicazione temporale, prevedendo testualmente *“Le presenti Linee Guida si applicano ai procedimenti in corso, nei quali non sia stata notificata alle parti la comunicazione delle risultanze istruttorie, di cui all'art. 14, comma 1 del DPR n. 217/98”*. L'Autorità ha adottato le Linee Guida il 22 ottobre 2014, vale a dire pochi giorni dopo l'avvio del presente procedimento (avvenuto in data 8 ottobre 2014), le cui risultanze istruttorie sono state trasmesse alle parti in una data successiva (16 ottobre 2015). Si aggiunga che scopo delle linee guida è quello di esplicitare la metodologia seguita per la quantificazione della sanzione per rendere edotte le parti delle motivazioni e dell'iter che hanno indotto l'Autorità a comminare una determinata ammenda (punto 4). Si tratta quindi di uno strumento volto a garantire un più elevato grado di trasparenza al processo valutativo effettuato dall'Autorità nell'esercizio del proprio potere sanzionatorio.

**319.** Quanto al fatturato da prendere in considerazione ai fini della determinazione dell'importo base delle sanzioni, sulla scorta dei punti 7 e seguenti delle Linee Guida, tale importo si ottiene moltiplicando una percentuale del valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, determinata in funzione del livello di gravità dell'infrazione, alla durata della partecipazione di ciascuna impresa all'infrazione. Allorché l'infrazione si realizza in relazione ad una procedura di gara ad evidenza pubblica, in base al punto 18 delle Linee Guida i dati iniziali cui far riferimento per il calcolo dell'importo di base dell'ammenda sono quelli corrispondenti agli importi di aggiudicazione della procedura interessata dall'intesa, ovvero, in assenza di aggiudicazione, agli importi posti a base d'asta.

**320.** Nel caso di specie, quindi, considerate le previsioni della *lex specialis* di gara, viene individuato quale importo di aggiudicazione il valore massimo complessivo previsto per ciascun lotto aggiudicato all'ATI 1 (lotti 1, 4 e 10) e a MFM (lotti 2, 8 e 9), posto che i ribassi presentati in sede di gara concernevano i prezzi unitari dei servizi offerti da praticarsi nell'ambito del valore massimo convenzionabile definito dal bando.

**321.** Il valore massimo convenzionabile considerato per ciascun lotto è comprensivo dei *plafond* aggiuntivi che, diversamente da quanto sostenuto dalle Parti, ne costituiscono parte integrante. Invero, tali *plafond* si configurano come un ampliamento dell'oggetto prestazionale dell'appalto e del connesso corrispettivo che la stazione appaltante può imporre - in virtù di determinate condizioni - all'aggiudicatario senza ulteriore procedura ad evidenza pubblica o negoziazione

privata. I *plafond* aggiuntivi rientrano quindi nel corrispettivo della commessa la cui procedura di affidamento è stata condizionata dall'accertata intesa collusiva tra le parti. La circostanza che per alcuni lotti tale *plafond* non sia stato attivato risulta, pertanto, priva di rilevanza ai fini che interessano.

**322.** Parimenti non meritevole di accoglimento è l'ipotesi prospettata dalle Parti di far riferimento al fatturato effettivamente realizzato a seguito degli ordinativi di fornitura emessi dagli istituti scolastici. Tale impostazione, infatti, non risulterebbe coerente con i criteri di calcolo dell'importo base della sanzione tracciati dalle Linee Guida e condurrebbe a far riferimento ad importi del tutto scollegati dall'intesa, avendo le Parti pianificato la propria condotta al fine di coordinare le rispettive strategie partecipative sulla base degli importi messi a gara, gli unici disponibili al momento della realizzazione dell'intesa.

**323.** Analoghe considerazioni possono essere svolte in relazione alla circostanza, evidenziata dalle Parti, secondo la quale la stazione appaltante Consip avrebbe sovrastimato i valori di gara, rispetto a quelli che poi si sono rivelati i successivi finanziamenti del MIUR. Sono gli importi complessivi ad essere stati tenuti in considerazione dalle parti per formulare le offerte nell'ambito della procedura ad evidenza pubblica. Pertanto, il fatto che il MIUR abbia deciso di stanziare concretamente, nel corso dell'esecuzione dell'appalto, un importo più contenuto non appare rilevante, posto che tale decisione è comunque successiva al contesto temporale in cui è collocabile la collusione volta a condizionare la gara. Non deve, peraltro, trascurarsi la possibilità, peraltro verificatasi nel caso di specie<sup>88</sup>, che a stanziamenti pubblici contenuti ne susseguano altri introdotti da successivi interventi normativi o governativi.

**324.** Nella propria memoria finale il CNS ha argomentato, che ai fini dell'individuazione del parametro cui commisurare l'entità della sanzione, si dovrebbe tener conto dei "*ricavi propri caratteristici del Consorzio*", ovvero del solo valore dell'attività di intermediazione svolta dal Consorzio stesso connessa alla presentazione delle offerte e, più in generale, allo svolgimento della gara. Analoghe considerazioni circa la necessità di fare riferimento esclusivamente ai ricavi caratteristici del Consorzio varrebbero, secondo il CNS, per la determinazione del massimo edittale della sanzione.

**325.** Al riguardo, si rileva che in via generale e con specifico riguardo al contesto degli appalti pubblici, il Consorzio si pone come un distinto centro di imputazione di rapporti giuridici rispetto alle consorziate, con una propria struttura organizzativa, dotato di personalità giuridica piena. Nell'ambito di una gara di appalto il Consorzio partecipa in nome proprio, ancorché per conto delle consorziate/esecutrici ed è al Consorzio che viene imputata l'eventuale aggiudicazione e stipulazione del contratto così come i relativi effetti ed i connessi rischi di gestione.

Ne consegue che il parametro di riferimento per individuare la porzione dell'importo di aggiudicazione addebitabile al CNS e l'entità del fatturato cui misurare il massimo edittale non può ridursi al solo margine di intermediazione del Consorzio, ma deve estendersi a tutto il valore delle prestazioni dedotte in gara e ascrivibili al Consorzio stesso anche se le stesse, secondo il meccanismo mutualistico, verranno poi eseguite concretamente dalla consorziate designate in sede di offerta.

---

<sup>88</sup> È la stessa MFM a riferire nella propria memoria finale (cfr. paragrafo 212) di ulteriori stanziamenti del MIUR del 2014 in virtù del Piano straordinario per il ripristino del decoro e della funzionalità degli edifici scolastici.

Non a caso, la documentazione contabile del Consorzio registra nei dati di fatturato il corrispettivo delle prestazioni rese a fronte dell'esecuzione dei contratti pubblici stipulati in nome proprio ed eseguite dalle consorziate, come del resto ha dovuto ammettere anche il CNS con riferimento ai ricavi contabilizzati nel proprio bilancio per i servizi eseguiti dalle consorziate a seguito di contratti aggiudicati al Consorzio.

Quanto detto risulta *a fortiori* valido per un Consorzio, come quello parte del procedimento in oggetto, costituito in forma di società di capitali, entità di per sé connotata da un'autonomia giuridica ed organizzativa particolarmente intensa.

**326.** Tanto premesso, i valori di aggiudicazione complessivamente attribuibili all'ATI 1 e a MFM sono i seguenti:

<i>Aggiudicatario</i>	<i>Valore complessivo aggiudicazione</i>
ATI 1	456.830.000,00 euro
MFM	323.400.000,00 euro

**327.** Nell'ambito dell'ATI 1 il sopraindicato importo complessivo deve essere ripartito secondo le quote di partecipazione al raggruppamento, per come definite negli atti costitutivi dell'ATI e nella documentazione di offerta. Si riporta, pertanto, la suddivisione del menzionato importo di aggiudicazione per ciascuna delle due partecipanti cui si addebita la condotta contestata. La quota relativa ad Exitone (pari al 3%) non viene, pertanto, considerata né riassegnata.

<i>Componente ATI 1</i>	<i>Quota di partecipazione all'ATI</i>	<i>Quota del valore della gara</i>
CNS	82%	374.600.600,00 euro
Kuadra	15%	68.524.500,00 euro

**328.** In relazione a RM, avendo la stessa rinunciato a partecipare alla gara per ottenere, a titolo di vantaggio compensativo, subappalti a valere sul lotto 4 aggiudicato all'ATI 1, il valore da considerare coincide con gli importi degli affidamenti in subappalto allo stato disposti, in attuazione dell'accordo anticoncorrenziale stipulato tra il CNS e RM, in favore della Parte, nell'arco temporale 2014/2015 e come dettagliato nei punti 82 e 84, i quali ammontano a 22.519.397,23 euro.

**329.** Al riguardo, non è meritevole di accoglimento l'argomentazione di RM secondo cui l'aver considerato sia i subappalti ricevuti nel 2014 che quelli ricevuti nel 2015 sarebbe in contrasto con il dettato delle Linee Guida, le quali indicano invece che occorre prendere come riferimento il valore delle vendite "*nell'ultimo anno intero di partecipazione all'infrazione*". In proposito, si rileva che tale riferimento si riferisce ad illeciti *antitrust* realizzati in contesti diversi dalle gare pubbliche, rispetto ai quali detto valore viene poi rimodulato in funzione della durata della violazione stessa. Diversamente, nei casi di intese realizzate in occasione di gare, l'importo preso a

riferimento (valore dell'affidamento) è intrinseca espressione, tra l'altro, della durata dell'intesa, tant'è che esso non viene rimodulato in funzione di tale parametro.

**330.** Si riporta, pertanto, di seguito il valore complessivo degli importi di aggiudicazione ascrivibili a ciascuna parte.

CNS	374.600.600,00 euro
Manutencoop	323.400.000,00 euro
Roma Multiservizi	22.519.397,23 euro
Kuadra	68.524.500,00 euro

**331.** Tale importo iniziale è stato moltiplicato per la percentuale che riflette la gravità dell'infrazione. Trattandosi di un'infrazione molto grave dell'articolo 101 TFUE, cioè un'intesa orizzontale segreta di ripartizione delle commesse e fissazione dei prezzi, il punto 11 delle Linee Guida prevede un *range* del 15-30%; nel caso di specie, è stato dunque considerato il valore, uguale per tutte le parti, del 15%.

**332.** L'importo base delle sanzioni che ne risulta è riassunto nella tavola che segue:

<i>Società</i>	<i>Importo base (euro)</i>
CNS	56.190.090
Manutencoop	48.510.000
Roma Multiservizi	3.377.910
Kuadra	10.278.675

**333.** Per Kuadra sull'importo base così ottenuto è stata applicata una riduzione, quantificata nel 15%, in funzione della circostanza attenuante ravvisabile nel ruolo più marginale rivestito dalla società nell'organizzazione e realizzazione dell'infrazione.

**334.** In conseguenza di quel che precede, gli importi delle sanzioni risultano pari a quanto indicato nella tavola seguente:

<i>Società</i>	<i>Sanzione in applicazione delle Linee Guida (euro)</i>	<i>Massimo edittale (euro)</i>
CNS	56.190.090	74.431.517
Manutencoop	48.510.000	73.114.249
Roma Multiservizi	3.377.910	7.939.664
Kuadra	8.736.874	5.763.882

**313.** Si è infine tenuto conto della soglia legale massima, pari al 10% del fatturato totale delle Parti relativo all'anno 2014 (articolo 15, comma 1, della legge n. 287/90). Tale vincolo, nel caso di specie, trova applicazione ai fini della quantificazione della sanzione di Kuadra, come si evince dalla tabella che precede.

L'Autorità ha così determinato l'applicazione alle Parti interessate di una sanzione amministrativa pecuniaria di importo rispettivamente pari a quanto indicato nella tabella che segue:

<i>Società</i>	<i>Sanzione - Importo finale (euro)</i>
CNS	56.190.090
Manutencoop	48.510.000
Roma Multiservizi	3.377.910
Kuadra	5.763.882

#### *Le istanze per incapacità contributiva*

**335.** CNS, MFM e Kuadra hanno avanzato formale istanza di incapacità contributiva ai sensi del punto 31 delle Linee guida.

**336.** Al riguardo, si osserva preliminarmente che, nell'ordinamento comunitario, i principali requisiti per il riconoscimento di un'eventuale riduzione della sanzione per incapacità contributiva sono:

- l'accertamento di un concreto rischio di bancarotta o totale perdita di valore degli attivi (patrimonio netto);
- la sussistenza di un nesso di causalità tra la sanzione ed il predetto rischio di bancarotta.

Sempre in aderenza ai principi comunitari, la concessione del beneficio in parola riveste carattere del tutto eccezionale.

**337.** Alla luce delle modalità di valutazione seguite dalla Commissione europea, la verifica del rischio di bancarotta e del nesso di causalità tra questa e la sanzione lamentati da CNS, MFM e Kuadra sono stati oggetto di un'analisi quantitativa, basata in particolare su un esame dei dati di bilancio, effettuando -in aggiunta alla valutazione del peso della sanzione rispetto alla dimensione dell'azienda- il calcolo di una serie di indici (di liquidità, di solvibilità e di redditività), nonché il calcolo dei cosiddetti *Z'* e *Z'' score* di Altman.

**338.** In relazione al CNS, dai dati di bilancio della società non sono emerse problematiche con riferimento alla liquidità; benché gli indicatori relativi alla solvibilità presentino talune criticità (in particolare con riguardo al Net Asset), il fatto che dall'analisi dei suddetti indici *Z'* e *Z'' score* non emergono dati problematici, fa sì che non risultino soddisfatte le condizioni per l'accoglimento dell'istanza in esame.

**339.** Ad analoghe conclusioni conduce l'analisi dei dati di bilancio di MFM, dai quali non emergono particolari criticità. Gli unici indicatori che presentano qualche aspetto di problematicità (debito netto su margine operativo lordo e *Z' score*) risultano tali anche a prescindere

dall'applicazione della sanzione, difettando pertanto il nesso di causalità necessario ai fini dell'accoglimento dell'istanza di incapacità contributiva.

**340.** Per quanto riguarda, infine, la situazione di Kuadra, dai dati di bilancio dell'impresa non sono emerse significative problematicità con riferimento alla liquidità; l'indicatore *Z' score* e alcuni indicatori di solvibilità presentano problematicità che tuttavia prescindono dall'applicazione della sanzione. Anche per Kuadra non ricorrono quindi i presupposti per l'accoglimento dell'istanza.

**341.** In considerazione di quanto sopra, l'importo finale della sanzione è fissato nella misura di 56.190.090 euro per CNS – Consorzio Nazionale Servizi società cooperativa, di 48.510.000 euro per Manutencoop Facility Management S.p.A., di 3.377.910 euro per Roma Multiservizi S.p.A. e di 5.763.882 per Kuadra S.p.A.

RITENUTO, pertanto, che le società CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Kuadra S.p.A. e Roma Multiservizi S.p.A. abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza nella forma di una pratica concordata, con la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea;

tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che le società CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Kuadra S.p.A. e Roma Multiservizi S.p.A. hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) consistente in una pratica concordata avente la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*;

b) che le società CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Kuadra S.p.A. e Roma Multiservizi S.p.A. si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata di cui al punto a);

d) che le Parti assumano misure atte ad evitare il riproporsi di condotte collusive analoghe a quelle accertate, avendo tra l'altro riferimento agli accorgimenti necessari per garantire un utilizzo corretto delle dinamiche consortili, dando, entro il 31 maggio 2016, comunicazione all'Autorità delle misure a tal fine adottate, mediante specifica relazione scritta;

d) che, in ragione della gravità dell'infrazione di cui al punto a), CNS – Consorzio nazionale Servizi società cooperativa, Manutencoop Facility Management S.p.A., Kuadra S.p.A. e Roma Multiservizi S.p.A. vengano applicate le sanzioni amministrative pecuniarie rispettivamente pari a quanto indicato nella seguente tabella:

<i>Società</i>	<i>Sanzione - Importo finale (euro)</i>
CNS	56.190.090
Manutencoop	48.510.000
Roma Multiservizi	3.377.910
Kuadra	5.763.882

La sanzione amministrativa pecuniaria di cui al punto d) deve essere pagata entro il termine di novanta 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](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore ad 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'articolo 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.

Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità, attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, 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*

---



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12023 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/RCS LIBRI**

*Provvedimento n. 25807*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 21 gennaio 2016;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione della società Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., pervenuta in data 24 novembre 2015 e integrata in data 30 novembre e 2 dicembre 2015;

VISTA la propria richiesta di informazioni, inviata in data 17 dicembre 2015, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalle società Arnoldo Mondadori Editore S.p.A. pervenute in data 24 dicembre 2015 e integrate in data 29 dicembre 2015 e 7 e 12 gennaio 2016, le informazioni aggiuntive inviate dalla società RCS Libri S.p.A. pervenute in data 24 dicembre 2015 e integrate in data 29 dicembre 2015 e 12 gennaio 2016, le informazioni aggiuntive inviate dalla società Edigita S.r.l. pervenute in data 30 dicembre 2015;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

1. Arnoldo Mondadori Editore S.p.A. (di seguito, Mondadori) è attiva nell'editoria di libri e periodici. Mondadori è controllata da Finanziaria d'Investimento – Fininvest S.p.A. (di seguito, Fininvest) con una partecipazione al capitale sociale del 50,4%. Fininvest è a capo di un gruppo attivo, oltre che nel settore dell'editoria libraria e periodica, anche in quello del cinema, della raccolta pubblicitaria e della televisione commerciale. Il fatturato consolidato realizzato da AME nel corso del 2014, a livello mondiale, è stato pari a circa 1.177,5 miliardi di euro, di cui circa [700-1.000]\* milioni di euro per vendite realizzate in Italia. Il fatturato consolidato realizzato dal gruppo Fininvest, a livello mondiale, nel corso del 2014 è stato pari a circa [4-5] miliardi di euro, di cui circa [4-5] miliardi di euro per vendite realizzate nell'Unione Europea e circa [3-4] miliardi di euro per vendite realizzate in Italia.

2. Mondadori controlla, tra le altre, le società Mondadori Libri S.p.A. (di seguito, Mondadori Libri) e Mondadori Retail S.p.A. (di seguito, Mondadori Retail) detenendo in entrambe il 100% del capitale sociale. A Mondadori Libri fanno capo le attività dell'editoria di libri, a Mondadori

---

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

Retail quelle della vendita di libri al consumatore sia attraverso librerie fisiche che *online* nonché attraverso la formula *book club*.

3. Mondadori Libri detiene la totalità del capitale sociale delle seguenti società: Mondadori Electa S.p.A. (di seguito, Mondadori Electa), Mondadori Education S.p.A. (di seguito, Mondadori Education), Sperling & Kupfer Editori S.p.A. (di seguito, Sperling & Kupfer), Giulio Einaudi Editore S.p.A. (di seguito, Einaudi), Edizioni Piemme S.p.A. (di seguito, Piemme). Einaudi detiene a sua volta una partecipazione pari al 50% in Edizioni EL S.r.l. (di seguito, Edizioni EL) esercitando sulla stessa un controllo esclusivo di tipo negativo<sup>1</sup>.

4. Mondadori Libri detiene, tra le altre, per quanto di interesse nell'operazione in esame, le seguenti partecipazioni:

- 25% in Venezia Accademia Soc. per i servizi museali S.c. a r.l. (di seguito, Venezia Accademia) tramite Mondadori Electa;
- 25% nel Consorzio Scuola Digitale tramite Mondadori Education;
- 34,9% in Mach2 Libri S.p.A. (di seguito, Mach2 Libri), di cui il 30,9% direttamente e il 4% tramite Sperling & Kupfer.

5. RCS Libri S.p.A. (di seguito, RCS Libri) è attiva nel settore dell'editoria di libri sia direttamente che attraverso le società controllate. Essa è controllata da RCS Mediagroup S.p.A. (RCS Mediagroup) che detiene il 99,99% del capitale sociale. RCS Mediagroup è quotata al MTA; nessun socio ne detiene il controllo né singolarmente né congiuntamente ad altri soci. Il fatturato realizzato da RCS Libri nel corso del 2014, a livello mondiale, è stato pari a circa 188,7 milioni di euro, di cui circa [100-492] milioni di euro per vendite realizzate in Italia.

6. RCS Libri controlla le società Librerie Rizzoli S.r.l. (Librerie Rizzoli), della quale detiene l'intero capitale sociale, e Marsilio Editori S.p.A. (Marsilio), della quale detiene una partecipazione del 51%; la partecipazione in Marsilio potrebbe salire al 94,71% laddove la società GEM S.r.l. eserciti un'opzione di vendita nei confronti di RCS Libri per il proprio 43,71%. Il fatturato nel 2014 di Marsilio è stato di circa 9,5 milioni di euro di cui [1-10] milioni di euro per vendite realizzate in Italia. Il fatturato nell'anno 2014 di Librerie Rizzoli, [omissis], è stato di circa 4,9 milioni di euro.

7. RCS Libri controlla, altresì, Edigita S.r.l. (di seguito, Edigita) congiuntamente a EFFE 2005 – Finanziaria Feltrinelli S.p.A. (di seguito, Feltrinelli) e a Messaggerie Italiane S.p.A. (di seguito, Messaggerie). Edigita gestisce una piattaforma per la distribuzione – e non per la vendita – di *e-book* ai cd. *e-retailer* (negozi *online* che vendono libri in formato digitale). In virtù delle regole di *governance* definite nel Patto Parasociale Edigita è soggetta al controllo congiunto dei tre soci.

8. RCS Libri detiene, inoltre, le seguenti partecipazioni:

- 29,1% in Mach2 Libri; detta partecipazione scenderà al 10% prima della conclusione dell'operazione;

---

<sup>1</sup> [Omissis].

- 25% in Consorzio Scuola Digitale;
- 25% in Venezia Accademia tramite Marsilio;
- 24,5% in Civita Tre Venezie S.r.l. (di seguito, Civita Tre Venezie) tramite Marsilio;
- 17% in Venezia Musei Soc. per i servizi museali Sc a r.l. in liquidazione (di seguito, Venezia Musei in liquidazione) tramite Marsilio<sup>2</sup>.

9. Consorzio Scuola Digitale è stato costituito per la gestione di una piattaforma di *e-commerce* dedicata ai libri scolastici adozionali in formato digitale. Oltre a Mondadori Education e RCS Libri sono soci di Consorzio Scuola Digitale Zanichelli Editore S.p.A. e De Agostini Scuola S.p.A.. Tutti i soci detengono una quota pari al 25%. Il consorzio non risulta ancora operativo.

10. Venezia Accademia è attiva nella gestione integrata dei servizi di pulizia e di biglietteria del polo museale veneziano e a tal fine può svolgere l'attività di progettazione e diffusione di prodotti editoriali. Oltre a Mondadori Electa e Marsilio sono soci di Venezia Accademia Civita Tre Venezie e CNS – Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa. Tutti i soci detengono una quota pari al 25%. Nel 2014 Venezia Accademia ha realizzato un fatturato di 1,3 milioni di euro.

11. Edigita è una società comune tra RCS Libri, Feltrinelli e Messaggerie, ciascuna delle quali detiene un terzo del capitale sociale, attiva nella distribuzione *e-book*. In virtù delle regole di *governance* definite nel Patto Parasociale Edigita è soggetta al controllo congiunto dei tre soci<sup>3</sup>. Nel 2014 Edigita ha realizzato un fatturato di 5,6 milioni di euro.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

12. L'operazione consiste nell'acquisizione da parte di Mondadori, o di altra società dalla stessa controllata<sup>4</sup>, del 99,99% del capitale società di RCS Libri. Per effetto della suddetta operazione Mondadori acquisirà il controllo esclusivo di RCS Libri e delle sue controllate, in particolare di Librerie Rizzoli e Marsilio.

13. Inoltre, Mondadori acquisirà il controllo esclusivo di Venezia Accademia e del Consorzio Scuola Digitale. Infatti, a seguito dell'acquisizione di RCS Libri, Mondadori verrà a detenere il 50% del capitale sociale di dette società, quota che, in forza delle specifiche regole di *governance* delle società, consentirà a lei sola di esercitare un diritto di veto e dunque di esercitare un controllo negativo.

14. Infine, Mondadori subentrerà ad RCS Libri nel controllo congiunto di Edigita nel capitale sociale della quale non è allo stato presente.

15. Per effetto dell'operazione di concentrazione Mondadori vedrà salire la propria partecipazione in Mach2 Libri dal 34,9% al 44,9%; i restanti soci saranno RCS Mediagroup con il 19,1% e De Agostini Libri con il 36%.

---

<sup>2</sup> Mondadori detiene il 34% in Venezia Musei in liquidazione tramite Mondadori Electa.

<sup>3</sup> Cfr. C10608 - RCS Libri - EFFE 2005 Finanziaria Feltrinelli - Messaggerie Italiane/ Edigita.

<sup>4</sup> L'eventuale scelta di designare Mondadori Libri o altra società controllata dovrà essere comunicata da Mondadori almeno cinque giorni lavorativi prima della data di esecuzione dell'operazione di compravendita.

16. Il contratto preliminare di vendita prevede un patto di non concorrenza in capo a RCS Mediagroup: questa non potrà svolgere attività editoriali librarie in concorrenza rispetto a quelle oggetto di cessione per un periodo che va dalla data di esecuzione del contratto di compravendita al *[omissis]*. In deroga a tale patto, per il medesimo periodo previsto per quest'ultimo, RCS Mediagroup potrà continuare a pubblicare e vendere prodotti editoriali con i marchi "Corriere della Sera", "Gazzetta dello Sport" e altri marchi utilizzati per le testate periodiche purché le attività relative ai canali di vendita librerie, GDO e *e-book* non eccedano le *[omissis]* iniziative annue (non computandosi in tale soglia le iniziative in collaborazione con Mondadori).

17. Il contratto preliminare di vendita dispone altresì un divieto di storno di dipendenti in capo a RCS Mediagroup per un periodo di *[omissis]* dalla data di esecuzione del contratto: RCS Mediagroup non potrà, direttamente o indirettamente, in proprio o per conto di terzi, indurre o istigare *key manager* delle attività oggetto di cessione a dimettersi o recedere dal rapporto di lavoro con le società oggetto di cessione e/o con quelle del Gruppo Mondadori.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

18. L'operazione in esame, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della stessa legge, in quanto sia il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 492 milioni di euro, sia il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'impresa di cui è prevista l'acquisizione è stato superiore a 49 milioni di euro.

### IV. I MERCATI RILEVANTI

19. L'operazione interessa una pluralità di mercati che coprono l'intera filiera dell'editoria di libri: mercati dell'acquisizione di diritti di autore, mercati dell'editoria, mercati dei servizi di promozione e di distribuzione, mercati della vendita ai clienti finali.

#### IV.1 I mercati dell'acquisizione dei diritti d'autore

20. Sui mercati dell'acquisizione dei diritti di autore gli editori competono per assicurarsi i diritti di pubblicazione delle opere; essi rappresentano pertanto la domanda. Il corrispettivo pagato dagli editori per l'acquisizione dei diritti d'autore è rappresentato da una *royalty* sulle copie vendute e da un anticipo a valere sugli importi dovuti a tale titolo. Tali mercati devono essere distinti a seconda della lingua originaria del libro e per tipologia di opere (narrativa e saggistica, libri per ragazzi, fumetti, libri accademici e professionali)<sup>5</sup>.

21. Diversamente da quanto sostenuto dalla Parte notificante, emergono elementi di differenziazione idonei a giustificare la definizione di due mercati distinti per l'acquisizione dei

---

<sup>5</sup> Si tratta delle categorie di opere che richiedono l'acquisizione di diritti individuali. Altre opere, ad esempio i libri d'arte, di norma richiedono l'acquisizione di una pluralità di diritti di pubblicazione (ivi compresi, nell'esempio fatto, diritti di riproduzione di opere d'arte). Si veda COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP, decisione della Commissione del 7 gennaio 2004.

diritti d'autore di opere scritte in italiano ovvero in una lingua straniera. In primo luogo mentre per le opere straniere la negoziazione avviene con gli editori esteri o con agenti letterari internazionali nel caso delle opere italiane la negoziazione avviene con l'agente letterario specializzato nel mercato domestico ovvero direttamente con l'autore. In secondo luogo, con riguardo all'oggetto del contratto, nel caso di autori italiani l'acquisizione dei diritti riguarda una singola opera ma può prevedere un'opzione per le opere successive; inoltre, diversamente da altri contesti di mercato, in Italia l'acquisizione dei diritti d'autore riguarda tutte le versioni di un libro, ivi compresa quella tascabile che altrove può invece essere oggetto di cessione ad editori diversi da quelli che hanno curato l'edizione non tascabile.

22. In aggiunta a quanto sopra rilevato, si osserva che, mentre un'opera straniera è già stata pubblicata e dunque esistono elementi per valutare la reazione dei lettori, l'inedito di un autore italiano non è per definizione stato sottoposto al vaglio del mercato.

23. Tutto ciò considerato, si ritiene che i mercati dell'acquisizione di diritti d'autore sui libri debbano essere distinti a seconda che l'opera sia scritta in lingua italiana piuttosto che in un'altra lingua.

24. Con riguardo alla dimensione geografica, si ritiene che i mercati in esame siano nazionali in considerazione del fatto che il bacino di utenza dei libri scritti o tradotti in italiano è sostanzialmente coincidente il territorio nazionale e che, pertanto, gli editori che competono per l'acquisizione dei diritti d'autore relativi ai suddetti libri sono quelli attivi in Italia.

#### ***IV.2 I mercati dell'editoria***

25. L'editore, una volta acquisito il diritto d'autore relativo ad una data opera, svolge una serie di attività volte a consentire che la stessa opera possa arrivare al pubblico dei lettori e cioè trovi spazio sugli scaffali delle librerie (di catena e indipendenti) e della GDO<sup>6</sup>, nel magazzino dei grossisti<sup>7</sup> e nelle vetrine delle piattaforme di vendita *online*.

26. I mercati dell'editoria si collocano dunque in una fase intermedia tra l'acquisizione dei diritti d'autore e la vendita al cliente finale. I mercati in questione sono suscettibili di influenzarsi a vicenda: la capacità di un editore di attrarre gli autori di maggior successo presso il pubblico incide sulle vendite; viceversa, il successo di precedenti libri pubblicati da un editore può favorire l'acquisizione da parte di quest'ultimo di nuovi autori, sia perché garantisce risorse finanziarie, sia perché aumenta il valore dei suoi marchi.

27. Sotto il profilo merceologico, nei suoi precedenti l'Autorità ha costantemente distinto i libri scolastici (cd. adozionali) dai libri cd. di "varia"<sup>8</sup>. All'interno di quest'ultima categoria sono state considerate ulteriori distinzioni in ragione dei contenuti offerti.

#### **Mercato dell'editoria di libri scolastici (cd. libri adozionali)**

28. Come ritenuto dall'Autorità nei propri precedenti, il mercato dell'editoria di libri scolastici interessa la produzione e la distribuzione di testi utilizzati nelle scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado (c.d. libri adozionali)<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> In tal caso l'editore si interfaccia con intermediari specializzati nei servizi di distribuzione di libri alla GDO.

<sup>7</sup> Ai quali si rivolgono le librerie di minori dimensioni e le edicole per l'approvvigionamento dei libri.

<sup>8</sup> Cfr. C10137 – Marsilio Editori/Log607.

<sup>9</sup> Cfr. C8578 - De Agostini Edizioni Scolastiche/Cideb Editrice.

29. Detto mercato si caratterizza per il fatto che i libri vengono adottati dai docenti e non scelti dalle famiglie (ovvero, nel caso dei libri della scuola primaria, dalle amministrazioni comunali) che ne sostengono la spesa. Esso non comprende l'editoria di parascolastica, e cioè di libri e altri prodotti editoriali di supporto all'apprendimento (quali libri per i compiti delle vacanze, dizionari, atlanti etc.), non essendo questi ultimi soggetti ad una procedura di adozione da parte dei docenti. L'editoria di parascolastica rientra tra i mercati dei libri di "varia".

30. Contrariamente a quanto sostenuto dalla società notificante, il mercato in esame riguarda tutti i gradi di istruzione ivi compresa la scuola primaria. Infatti, a prescindere dall'esistenza di differenti meccanismi di determinazione dei prezzi<sup>10</sup>, anche per i testi della scuola primaria gli editori competono affinché i docenti preferiscano i loro testi a quelli proposti dai concorrenti.

31. Gli *e-book* rappresentano una quota ancora marginale delle vendite di libri scolastici cosicché si ritiene che allo stato non si rendano necessarie ulteriori segmentazioni del mercato in esame.

32. Sotto il profilo geografico, il mercato ha dimensioni coincidenti con il territorio nazionale per motivi essenzialmente linguistici e in ragione dell'esistenza di una specifica normativa nazionale, volta, tra l'altro, a calmierare il prezzo dei libri.

### **Mercati dell'editoria di "varia"**

33. In taluni provvedimenti l'Autorità ha individuato mercati distinti di libri di "varia" in ragione dei contenuti offerti: in particolare, sono stati individuati un mercato dei libri di "varia" per adulti che riunisce i segmenti della narrativa e della saggistica<sup>11</sup>, un mercato di libri di "varia" per ragazzi<sup>12</sup>, un mercato dei libri d'arte<sup>13</sup>, un mercato delle opere accademiche e professionali il quale può essere ulteriormente suddiviso a seconda della materia trattata<sup>14</sup>, un mercato dei dizionari e delle enciclopedie<sup>15</sup>. In relazione al primo dei mercati elencati si rileva che in altri precedenti i libri di narrativa (italiana e straniera) e quelli di saggistica sono stati considerati come mercati distinti<sup>16</sup>.

34. Da quanto sopra osservato si può concludere che nei propri precedenti l'Autorità ha tenuto conto del fatto che per i lettori, i quali rappresentano la domanda di libri (mediata dalle scelte di assortimento delle librerie), le diverse categorie di libri non sono tra loro intercambiabili.

35. Alla luce di ciò, poiché le decisioni di assortimento delle librerie sono volte a soddisfare la domanda (differenziata) dei lettori, diversamente da quanto prospettato dalla Parte notificante, non basta individuare due distinti mercati relativi l'uno ai libri per ragazzi e l'altro ai libri di "varia" per adulti ma occorre suddividere quest'ultimo secondo categorie più puntuali.

<sup>10</sup> I prezzi dei libri della scuola primaria sono stabiliti dal Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR) con decreto. Per la scuola secondaria il MIUR stabilisce tetti di spesa.

<sup>11</sup> Cfr. C3334 - Istituto Bancario San Paolo Di Torino-Istituto Mobiliare Italiano-Efibanca-Mediocredito Lombardo/UTET, C6013 - Arnoldo Mondadori Editore/Edizioni Piemme e C6724 - Marsilio Editori/Ramo di Azienda di Testo & Immagine.

<sup>12</sup> Cfr. C6013 - Arnoldo Mondadori Editore/Edizioni Piemme e C10097 - Gruppo Editoriale Mauri Spagnol/La Coccinella.

<sup>13</sup> Cfr. C8153 - Il Sole 24 Ore/Arti Grafiche Motta e C6499 - RCS Libri/Società Editoria Artistica.

<sup>14</sup> C5191 - Istituto Geografico De Agostini/Unione Tipografica Editrice Torinese, C6903 - Wolters Kluwer Italia/De Agostini Professionale-Utet Professionale e C8216 - 3I Group/Rami d'azienda di VNU Business Media Europe.

<sup>15</sup> Cfr. C7712 - Pearson/Paravia Bruno Mondadori Editori e C7512 - RCS Libri/Education Management.

<sup>16</sup> Cfr. C2146 - Arnoldo Mondadori Editore/Programmi Editoriali e C2320 - New Edi/Garzanti Editore.

36. Ciò posto, anche alla luce dei precedenti nazionali e comunitari<sup>17</sup>, nel caso in esame si possono individuare le seguenti categorie di libri di “varia”: libri di narrativa e saggistica, libri per ragazzi, libri d’arte, guide e manuali, opere accademiche e professionali, fumetti, parascolastica, dizionari ed enciclopedie. Ai fini della valutazione in esame non appare necessario suddividere le opere accademiche e professionali a seconda della materia trattata né definire una netta separazione tra l’editoria parascolastica e i dizionari e le enciclopedie. Ciò in quanto in relazione a dette categorie non si ravvisano criticità concorrenziali derivanti dall’operazione notificata.

37. Con riguardo alla prima categoria, ai fini di una corretta valutazione degli effetti dell’operazione notificata, si ritiene inoltre necessario analizzare distintamente i due segmenti della narrativa e della saggistica. Si ritiene altresì necessario distinguere i libri a seconda del formato, tascabile o non tascabile, degli stessi, anche in considerazione dei precedenti della Commissione.

38. La distinzione relativa al formato dei libri, malgrado la diversa posizione espressa da Mondadori, appare giustificata dalle specifiche caratteristiche della domanda e dell’offerta dei libri di narrativa e saggistica. Il formato tascabile rappresenta per l’editore la possibilità di ripubblicare un libro; la versione tascabile di un titolo viene pubblicata circa 9 mesi dopo la prima edizione e si caratterizza per un prezzo più basso. Con riguardo a tale ultimo aspetto nel 2014 il prezzo medio dei libri si collocava intorno ai 17 euro, il prezzo medio dei tascabili intorno ai 10 euro<sup>18</sup>. Le circostanze evidenziate consentono di concludere che l’edizione tascabile si rivolge ad un pubblico di lettori diverso da quello delle prime edizioni, trattandosi di lettori che non privilegiano l’acquisto delle novità, e più ampio, comprendendo anche soggetti con una minore propensione di spesa per i libri.

39. Da ultimo, nell’ambito dei libri di “varia” l’Autorità ritiene opportuno distinguere i libri cartacei dagli *e-book*. Le peculiarità dei libri digitali, relative all’assenza di un flusso fisico di volumi, alla necessità per i consumatori di possedere un *device* per la lettura e all’esistenza di infrastrutture elettroniche per la distribuzione e la vendita dei libri, fanno sì che la relativa filiera sia significativamente diversa da quella dei libri cartacei e che in essa operino soggetti nuovi, quali le piattaforme di distribuzione e quelle di vendita. In considerazione del fatto che le vendite di *e-book* rappresentano ancora una percentuale limitata (5% circa) delle vendite totali di libri in Italia non si ritiene necessario suddividere il mercato a seconda dei contenuti.

40. In conclusione, i mercati dell’editoria di “varia” rilevanti ai fini dell’operazione in esame sono i seguenti:

- mercato dell’editoria di narrativa e saggistica, all’interno dei quali si distinguono i segmenti della narrativa non tascabile, della narrativa tascabile, della saggistica non tascabile e della saggistica tascabile;
- mercato dell’editoria di libri per ragazzi;
- mercato dell’editoria di libri d’arte;
- mercato dell’editoria di guide e manuali;
- mercato dell’editoria di libri accademici e professionali;
- mercato dell’editoria di fumetti;

---

<sup>17</sup> Si veda tra gli altri COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP.

<sup>18</sup> Cfr. citato Rapporto dell’AIE (pag. 32).

- mercato della parascolastica;
- mercato dell'editoria di dizionari ed enciclopedie;
- mercato degli *e-book*.

41. Sotto il profilo geografico, i suddetti mercati presentano un'estensione nazionale per ragioni linguistiche e per la sostanziale omogeneità delle condizioni concorrenziali su tutto il territorio nazionale.

#### ***IV.3 I mercati dei servizi di promozione e di distribuzione di libri di "varia"***

42. Sulla base del precedente comunitario COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP<sup>19</sup>, il mercato dei servizi di promozione, finalizzati ad acquisire visibilità per i propri libri all'interno delle librerie, comprende le attività rivolte agli altri intermediari di vendita. Esso non comprende, come invece sostenuto da Mondadori, le attività di comunicazione rivolte ai consumatori in ragione del fatto che i contenuti, i mezzi e le modalità di comunicazione ai potenziali acquirenti dei libri si differenziano giocoforza da quelli indirizzati ai canali di vendita.

43. Per quanto concerne i libri cartacei le attività di distribuzione riguardano la gestione logistica dei flussi commerciali tra editori e intermediari, comprendendo la consegna dei libri, la gestione dei resi e la fatturazione. Nei precedenti dell'Autorità, per la distribuzione dei libri di "varia" sono stati individuati due mercati: il mercato della distribuzione alle librerie di libri di "varia" e il mercato della distribuzione alla GDO. Quest'ultimo è stato ritenuto un mercato distinto, seppur contiguo in ragione delle specifiche caratteristiche della domanda di servizi di distribuzione da parte della GDO.

44. Posto che nel contesto italiano i principali gruppi editoriali sono integrati nelle fasi di promozione e di distribuzione dei libri alle librerie offrendo altresì, in misura più o meno rilevante, i loro servizi anche ad altri editori non integrati, i corrispondenti mercati si riferiscono ai servizi resi ad operatori terzi. La dimensione complessiva dell'attività svolta (comprensiva dei servizi prestati *in house*) può venire in rilievo ai fini della valutazione della posizione competitiva dei diversi operatori con particolare riferimento all'eventuale esistenza di capacità produttiva inutilizzata che possa essere messa a disposizione di soggetti terzi<sup>20</sup>.

45. Sotto il profilo geografico, il mercato della promozione e quelli della distribuzione di libri alle librerie e alla GDO sono di dimensione nazionale in considerazione della crescente rilevanza delle librerie di catena, della circostanza che gli operatori che offrono i servizi sono attivi sul territorio italiano, e quindi della sostanziale omogeneità che caratterizza le condizioni concorrenziali in Italia.

46. In considerazione delle specifiche caratteristiche degli *e-book*, con particolare riferimento al fatto che la loro distribuzione richiede infrastrutture e servizi elettronici, si ritiene opportuno individuare un distinto mercato della distribuzione di *e-book*.

47. Anche il mercato della distribuzione di *e-book* ha dimensione geografica nazionale in ragione del fatto che gli acquisti di *e-book* in italiano sono effettuati prevalentemente da persone presenti sul territorio nazionale.

<sup>19</sup> Si veda altresì la decisione dell'Autorità francese della concorrenza sull'acquisizione del Gruppo Flammarion da parte del gruppo Gallimard (decisione n. 12-DCC-126 del 30 agosto 2012).

<sup>20</sup> Cfr. COMP/M.2978 – Lagardère/Natexis/VUP e C11957 – Emmelibri-Effe 2005 Gruppo Feltrinelli/Newco.



#### ***IV.4 I mercati della vendita ai clienti finali***

48. La vendita di libri avviene sia in punti vendita fisici (principalmente librerie e cartolerie) sia su piattaforme *online* presso le quali è possibile acquistare sia libri cartacei che *e-book*. In corrispondenza di tali modalità di vendita sono individuati il mercato della vendita al dettaglio di libri di “varia” e il mercato della vendita *online* di libri.

49. La dimensione geografica del mercato della vendita al dettaglio di libri di “varia” è da considerarsi circoscritta all’ambito locale, potendosi assumere una ridotta mobilità dei consumatori nell’acquisto dei prodotti editoriali. Ciò posto, la diffusione di catene che operano con politiche commerciali uniformi su tutto il territorio nazionale, la circostanza che Mondadori dispone di un’estesa rete di librerie e la considerazione che il mercato in questione rileva per gli aspetti di integrazione verticale con i mercati dell’editoria, inducono a considerare anche la dimensione geografica nazionale. In conclusione, ai fini della valutazione degli effetti dell’operazione notificata sul mercato in questione, si considereranno sia una dimensione geografica circoscritta alla provincia di Milano, dove si trova l’unica libreria fisica posseduta da RCS Libri, sia l’intero territorio nazionale.

50. Dal suddetto mercato della vendita al dettaglio di libri di varia è stato in passato distinto, per via delle sue peculiarità e differenti caratteristiche un mercato per la vendita al dettaglio *on line* di prodotti editoriali, che, ai fini dell’operazione in esame rileva con riguardo ai soli libri<sup>21</sup>. In considerazione del fatto che la vendita di *e-book* presenta caratteristiche che lo differenziano nettamente dalla vendita di libri cartacei (assenza di un flusso fisico, necessità di infrastruttura e servizi elettronici) all’interno del suddetto mercato si ritiene necessario distinguere i segmenti della vendita *online* di libri cartacei e della vendita di *e-book*. Sotto il profilo geografico, il mercato coincide con il territorio nazionale, dal momento che la domanda è espressa per lo più da consumatori italiani e i libri venduti sono per la maggior parte in lingua italiana.

51. Nel panorama delle librerie, quelle museali costituiscono una categoria distinta in considerazione del fatto che la loro gestione viene assegnata tramite concessione (la quale può peraltro riguardare altri servizi afferenti alla gestione dei siti museali e archeologici, cd. “servizi museali aggiuntivi”), della tipologia di prodotti venduti (libri d’arte) e della loro localizzazione (di norma, alla fine del percorso espositivo). Si può pertanto individuare un mercato della gestione di *bookshop* presso i siti museali e archeologici<sup>22</sup>. Ai fini della valutazione delle dinamiche competitive di tale mercato potrebbe venire in rilievo lo svolgimento di altri servizi museali (quali l’organizzazione di mostre o la gestione delle biglietterie) con particolare riferimento al caso in cui la concessione per la gestione dei *bookshop* riguardi un aggregato di servizi museali.

52. La definizione della dimensione geografica del suddetto mercato può essere lasciata aperta posto che ai fini della presente operazione essa può rilevare principalmente per gli aspetti di integrazione verticale con il mercato dell’editoria d’arte e, pertanto, si considererà l’ambito geografico nazionale.

---

<sup>21</sup> Cfr. C10214 - Emmelibri-Giunti Editore/Newco e C11957 – Emmelibri-Effe 2005 Gruppo Feltrinelli/Newco.

<sup>22</sup> Si veda anche 1739 – Mondadori Electa- Réunion del Musées Nationaux/JVCO.

## V. LA POSIZIONE DELLE PARTI SUI MERCATI RILEVANTI

### V.1 I mercati dell'acquisizione dei diritti d'autore

53. In questa fase dell'analisi la posizione delle Parti nei mercati dell'acquisizione dei diritti d'autore può essere valutata sulla base dei dati relativi ai titoli delle stesse presenti tra i 100 titoli più venduti. In effetti, al netto del lasso temporale che intercorre tra l'acquisizione del diritto d'autore relativo ad un'opera e la pubblicazione della stessa, si può ritenere che i titoli di nuova pubblicazione rappresentino una *proxy* dei diritti d'autore acquisiti.

54. Nella Tabella 1 sono indicati i titoli di Mondadori ed RCS Libri rientranti tra i 100 titoli più venduti nel periodo 2012-2014. Detti dati non distinguono tra libri italiani e libri stranieri né per categorie di libri.

**Tabella 1 - Numero di titoli delle Parti tra i 100 più venduti**

	2012	2013	2014
Mondadori	[35-40]	35-40]	[40-45]
RCS	[10-15]	[10-15]	[15-20]
<i>Mondadori+RCS</i>	[50-55]	[45-50]	[55-60]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

55. Nella Tabella 2 sono riportati il volume e il valore delle vendite afferenti ai primi 100 titoli. Nel 2014 tali vendite ammontavano a [5-10] milioni di libri per un valore a prezzo di copertina pari a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 2 - Volume (migliaia di libri) e valore (milioni di euro) delle vendite afferenti ai primi 100 titoli**

	2012	2013	2014
Volume	[10.000-15.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

56. Nelle Tabelle 3 e 4 sono riportare le quote di mercato in volume e valore di Mondadori ed RCS Libri calcolate con riferimento al volume e al valore delle vendite dei titoli rientranti tra i primi 100.

**Tabella 3 - Quote di mercato in volume**

	2012	2013	2014
Mondadori	[45-50%]	[35-40%]	[35-40%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[55-60%]	[45-50%]	[55-60%]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 4 - Quote di mercato in valore**

	2012	2013	2014
Mondadori	[50-55%]	[45-50%]	[40-45%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[20-25%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[60-65%]	[55-60%]	[60-65%]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

## ***V.2 Il mercato dell'editoria di libri scolastici***

### **Mercato dell'editoria di libri scolastici**

57. La società notificante ha affermato che per analizzare correttamente il mercato dell'editoria scolastica occorre far riferimento ai dati delle adozioni suddivisi per numero di sezioni scolastiche nelle quali i libri vengono adottati, così come riportati nella banca dati dell'AIE. Detti dati sarebbero maggiormente rappresentativi della realtà di mercato rispetto ai dati di fatturato (al netto degli sconti) di fonte Cerved-Databank.

58. In quanto segue la struttura del mercato sarà descritta utilizzando entrambe le tipologie di dati. In particolare i dati di fonte AIE forniranno una stima delle vendite in volume che non sono rilevate dalle fonte Cerved-Databank.

59. Nella Tabella 5 sono riportati per il periodo 2011-2015 i dati di fonte AIE relativi al complesso delle sezioni scolastiche che approssimano, come detto, la dimensione del mercato in volume. Nel 2015 il numero complessivo di sezioni scolastiche ammontava a [1-2] milioni.

**Tabella 5 - Numero complessivo di sezioni scolastiche**

	2011	2012	2013	2014	2015
Sezioni scolastiche	[1-2 milioni]	[1-2 milioni]	[1-2 milioni]	[1-2 milioni]	[1-2 milioni]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

60. Nella successiva Tabella 6 sono riportate le quote di mercato dei principali operatori calcolate sulla base del numero di sezioni che ne hanno adottato libri. Nel 2015 Zanichelli era *leader* di mercato con una quota pari a [15-20%], seguito da Pearson con il [15-20%]; Mondadori ed RCS Libri erano rispettivamente il terzo e il quarto operatore con quote pari a [10-15%] e [10-15%]; De Agostini si collocava al quinto posto con una quota del [10-15%]. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori diverrà il primo operatore di mercato con una quota del [20-25%].

**Tabella 6 - Percentuale delle sezioni scolastiche che hanno adottato libri dei principali operatori**

	2011	2012	2013	2014	2015
Zanichelli	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
Pearson	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
De Agostini	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]
Altri editori	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]
<i>Mondadori+ RCS</i>	[35-40%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]
Totale Mercato	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

61. Nella Tabella 7 sono riportati per il periodo 2010-2014 i dati di fonte Cerved-Databank relativi al valore (al netto degli sconti) delle vendite complessive di libri. Nel 2014 le vendite complessive di libri scolastici ammontavano a [492-700] milioni di euro.

**Tabella 7 - Valore complessivo delle vendite (milioni di euro)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Valore vendite	[492-700]	[492-700]	[492-700]	[492-700]	[492-700]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

62. La successiva Tabella 8 mostra l'andamento delle quote di mercato dei principali operatori calcolate utilizzando i dati di fonte Cerved-Databank. Zanichelli e Pearson si confermano rispettivamente primo e secondo operatore del mercato con quote pari nel 2014 a [15-20%] e a [15-20%]. RCS Libri e Mondadori si collocano rispettivamente al terzo e quarto posto nel mercato con quote pari al [10-15%] e al [10-15%]. De Agostini si conferma quinto operatore con una quota del [5-10%]. A seguito della realizzazione dell'operazione comunicata Mondadori diventerà il primo operatore di mercato con una quote del [25-30%].

**Tabella 8 - Quote di mercato dei primi 5 operatori**

	2010	2011	2012	2013	2014
Zanichelli	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]	[15-20%]
Pearson	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
RCS	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
De Agostini	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Altri editori	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
Totale Mercato	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

### ***V.3 I mercati dell'editoria di "varia"***

63. Ai fini della valutazione della posizione competitiva delle Parti e dei principali concorrenti, la società notificante ha fornito i dati relativi alle vendite (valutate al prezzo di copertina) ai consumatori finali (cd. *sell out*) per il periodo 2008-2014<sup>23</sup>. Le informazioni fornite riguardano, per tutti i mercati, i principali gruppi editoriali, e cioè, oltre alle Parti, il Gruppo Editoriale Mauri Spagnol (di seguito, GEMS; *sub-holding* editoriale del Gruppo Messaggerie Italiane), il Gruppo Feltrinelli, il Gruppo Giunti e il Gruppo De Agostini; a detti operatori si aggiunge Adelphi che, come detto non rientra nel perimetro dell'operazione notificata. Per i singoli mercati dell'editoria di "varia" sono stati inoltre forniti i dati relativi ad editori diversi da quelli indicati che in alcuni casi detengono quote di mercato significative.

64. Nei punti che seguono la struttura dei mercati dell'editoria di "varia" sarà descritta integrando i dati relativi ai principali gruppi editoriali e ad Adelphi con quelli degli altri editori che risultino di particolare rilievo per i mercati di volta in volta considerati e per i quali siano disponibili i dati per l'intero periodo di analisi (2008-2014).

### **Mercato dell'editoria di narrativa e saggistica**

65. Nella Tabella 9 è riportata la dimensione del mercato dell'editoria di narrativa e saggistica in volume e in valore nel periodo 2008-2014. In tale ultimo anno sono stati venduti oltre [50-55] milioni di libri per un valore (di copertina) pari a [492-700] milioni di euro.

<sup>23</sup> Pur rilevando che le variabili di riferimento per i mercati in esame sono i volumi e il valore delle vendite degli editori agli intermediari della vendita (cd. *sell in*), si ritiene accettabile, in questa fase dell'analisi, utilizzare i dati di *sell out*.

**Tabella 9 - Dimensione del mercato in volume (migliaia) e in valore (milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[50.000-55.000]	[55.000-60.000]	[55.000-60.000]	[55.000-60.000]	[50.000-55.000]	[50.000-55.000]	[50.000-55.000]
Valore	[700-1.000]	[700-1.000]	[700-1.000]	[700-1.000]	[700-1.000]	[492-700]	[492-700]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

66. Nelle Tabelle 10 e 11 sono riportati i valori delle quote di mercato, in volume e in valore, dei principali operatori di mercato.

**Tabella 10 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[35-40%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]
GEMS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Newton Compton	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]
Feltrinelli	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Altri Editori	[25-30%]	[30-35%]	[25-30%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
Mondadori+RCS	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 11 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[30-35%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]
GEMS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Newton Compton	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]
Feltrinelli	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]
Mondadori+RCS	[50-55%]	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

*Segmento della narrativa non tascabile*

67. Nella Tabella 12 è riportata la dimensione del segmento di mercato dell'editoria di narrativa non tascabile nel periodo 2008-2014. Nell'ultimo anno del periodo di osservazione sono stati

venduti [15-20] milioni di libri per un valore (a prezzo di copertina) pari a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 12 - Dimensione in volume (migliaia) e valore (milioni di euro) del segmento di mercato dell'editoria di narrativa non tascabile**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[15.000-20.000]	[20.000-25.000]	[20.000-25.000]	[15.000-20.000]	[20.000-25.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

68. Nella Tabelle 13 e 14 sono riportate le quote di mercato in volume e in valore delle Parti e dei restanti editori considerati come un unico aggregato<sup>24</sup>.

**Tabella 13 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[35-40%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[45-50%]	[45-50%]	[40-45%]	[35-40%]	[40-45%]	[35-40%]	[40-45%]
Altri Editori	[50-55%]	[50-55%]	[55-60%]	[60-65%]	[55-60%]	[60-65%]	[60-65%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 14 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[40-45%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]
RCS	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[50-55%]	[50-55%]	[45-50%]	[40-45%]	[45-50%]	[45-50%]	[40-45%]
Altri Editori	[45-50%]	[45-50%]	[50-55%]	[55-60%]	[50-55%]	[50-55%]	[55-60%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

#### *Segmento della narrativa tascabile*

69. Nella Tabella 15 sono riportati i dati relativi al volume e al valore delle vendite (a prezzo di copertina) realizzate nel periodo 2008-2014 sul segmento di mercato della narrativa tascabile. Nel

<sup>24</sup> La società notificante non ha fornito per i segmenti di mercato della narrativa e della saggistica informazioni relativi ai concorrenti.

2014 sono stati venduti [15-20] milioni di pezzi per un valore complessivo pari a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 15 - Dimensione in volume (migliaia) e valore (milioni di euro) del segmento di mercato dell'editoria di narrativa tascabile**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

70. Le Tabelle 16 e 17 mostrano il livello delle quote di mercato delle Parti in volume e in valore.

**Tabella 16 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[50-55%]	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]	[40-45%]	[45-50%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[55-60%]	[55-60%]	[50-55%]	[55-60%]
Altri Editori	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[40-45%]	[40-45%]	[45-50%]	[40-45%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 17 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[50-55%]	[50-55%]	[50-55%]	[50-55%]	[50-55%]	[50-55%]	[50-55%]
RCS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]
Altri Editori	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

#### *Segmento della saggistica non tascabile*

71. La Tabella 18 mostra il volume e il valore (a prezzo di copertina) delle vendite di libri di saggistica in formato non tascabile realizzate nel periodo 2008-2014. In tale ultimo anno sono stati acquistati dai lettori [10-15] milioni di libri per un valore di [100-492] milioni di euro.



**Tabella 18 - Dimensione in volume (migliaia) e valore (milioni di euro) del segmento di mercato dell'editoria di saggistica non tascabile**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]	[10.000-15.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

72. Nelle Tabelle 19 e 20 sono riportate le quote di mercato delle Parti e dei restanti editori (considerati in un unico aggregato) in volume e in valore. Nel 2014 la quota di mercato in volume di Mondadori era pari al [15-20%], quella in valore a [15-20%]; le corrispondenti quote di RCS Libri erano [10-15%] e [10-15%]. La quota di mercato congiunta delle Parti si attesta sul [25-30%] in volume e sul [30-35%] in valore cosicché il [70-75%] circa del mercato ([70-75%] in volume e [65-70%] in valore) si rivolge ad altri editori.

**Tabella 19 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
RCS	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
Altri Editori	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[70-75%]	[70-75%]	[70-75%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 20 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]
RCS	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori+RCS	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]
Altri Editori	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

*Segmento della saggistica tascabile*

73. La dimensione del segmento di mercato della saggistica tascabile, in termini di volume e valore (a prezzo di copertina) delle vendite, è riportata nella Tabella 21 con riferimento al periodo 2008-2014. In tale ultimo anno le vendite sono state di [1-5] milioni di libri per un valore complessivo di [10-49] milioni di euro.

**Tabella 21 - Dimensione in volume (migliaia) e valore (milioni di euro) del segmento di mercato dell'editoria di saggistica tascabile**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[1.000-5.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[1.000-5.000]	[5.000-10.000]	[1.000-5.000]
Valore	[10-49]	[49-100]	[49-100]	[49-100]	[10-49]	[10-49]	[10-49]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

74. Nelle Tabelle 22 e 23 sono riportate le quote di mercato in volume e in valore delle Parti e degli altri editori (considerati nel loro complesso).

**Tabella 22 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[40-45%]	[40-45%]	[35-40%]	[35-40%]	[40-45%]	[30-35%]	[30-35%]
RCS	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
Mondadori+RCS	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[55-60%]	[55-60%]	[45-50%]	[50-55%]
Altri Editori	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[40-45%]	[40-45%]	[50-55%]	[45-50%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 23 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[35-40%]
RCS	[20-25%]	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
Mondadori+RCS	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[55-60%]	[55-60%]
Altri Editori	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[40-45%]	[40-45%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

**Mercato dell'editoria di libri per ragazzi**

75. Nella Tabella 24 sono riportati il volume e il valore delle vendite di libri per ragazzi nel periodo 2008-2014. Nel 2014 sono stati venduti [20-25] milioni di libri per un valore (a prezzo di copertina) pari a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 24 - Dimensione in volume (migliaia) e valore (milioni di euro) del mercato dell'editoria di libri per ragazzi**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[20.000-25.000]	[20.000-25.000]	[20.000-25.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

76. Nelle Tabelle 25 e 26 sono riportate le quote di mercato dei primi 5 cinque operatori sia in volume che in valore.

**Tabella 25 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Giunti	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[30-35%]	[30-35%]	[35-40%]	[30-35%]
Mondadori	[25-30%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]
GEMS	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]
De Agostini	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[35-40%]	[35-40%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]	[30-35%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 26 - Quote di mercato di valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[25-30%]
Giunti	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
GEMS	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]
De Agostini	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]
Altri Editori	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Mercato dell'editoria di libri d'arte**

77. Nella Tabella 27 è indicata la dimensione del mercato in volume (numero di libri) e in valore (vendite valorizzate al prezzo di copertina dei libri) del mercato dell'editoria d'arte nel periodo

2008-2014. Nel 2014 il volume delle vendite di libri d'arte ammontava a [1-5] milioni circa per un valore complessivo di [10-49] milioni di euro.

**Tabella 27 – Dimensione del mercato dell'editoria d'arte in volume (migliaia) e in valore (milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]	[1.000-5-000]
Valore	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

78. Nella Tabella 28 sono riportate le quote di mercato dei principali operatori calcolate sulla base dei volumi di vendita. Nella successiva Tabella 29 sono riportate le corrispondenti quote calcolate sul valore (a prezzo di copertina) delle vendite. Nel 2014 RCS Libri e Mondadori erano rispettivamente il primo e il secondo operatore con quote pari al [10-15%] e al [10-15%] in volume e al [10-15%] e al [10-15%] in valore. I principali concorrenti sono Taschen, con il [5-10%] in volume e il [5-10%] in valore, e Giunti con quote di mercato pari al [5-10%] in volume e al [1-5%] in valore.

**Tabella 28 – Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Taschen	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Giunti	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Feltrinelli	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[50-55%]	[55-60%]	[55-60%]	[55-60%]	[55-60%]	[55-60%]	[55-60%]
Mondadori+RCS	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 29 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Taschen	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Giunti	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
Feltrinelli	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[55-60%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]	[60-65%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]	[25-30%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

79. La quota di mercato del soggetto derivante dall'aggregazione di Mondadori ed RCS Libri risulta pari al [20-25%] in volume e al [25-30%] in valore.

**Mercato dell'editoria di guide e manuali**

80. Nella Tabella 30 sono riportati i volumi e il valore delle vendite di guide e manuali nel periodo 2008-2014. In tale ultimo anno sono stati venduti [5-10] milioni dei suddetti libri per un valore complessivo pari a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 30 - Dimensione del mercato dell'editoria di guide e manuali in volume (migliaia) e valore (milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]	[5.000-10.000]
Valore	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

81. Nella Tabella 31 sono riportate le quote di mercato in volume dei principali operatori. Nel 2014 il primo operatore del mercato era Giunti con una quota del [10-15%] circa di poco superiore a quella di Mondadori [10-15%]; il terzo operatore del mercato era EDT con una quota del [5-10%].

**Tabella 31 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Giunti	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]
EDT	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Feltrinelli	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Altri Editori	[50-55%]	[50-55%]	[55-60%]	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[50-55%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

82. Le quote di mercato in valore dei principali operatori sono riportate nella Tabella 32. Nel 2014 Mondadori era il primo operatore di mercato con una quota pari al [10-15%], seguito da EDT con il [10-15%], e da Giunti con il [10-15%].

**Tabella 32 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]
EDT	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Giunti	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Touring	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]
Altri Editori	[45-50%]	[45-50%]	[50-55%]	[50-55%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

83. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota pari al [20-25%] in valore e al [20-25] in valore.

#### **Mercato dell'editoria di libri accademici e professionali**

84. La Tabella 33 mostra le dimensioni, in volume e in valore, del mercato dell'editoria di libri accademici e professionali nel periodo 2008-2014. Nel 2014 sono stati venduti [1-5] milioni di libri per un volume d'affari complessivo pari a [49-100] milioni di euro.

**Tabella 33 - Dimensione del mercato dell'editoria di libri accademici e professionali**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]
Valore	[49-100]	[49-100]	[49-100]	[49-100]	[49-100]	[49-100]	[49-100]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

85. I dati relativi alle quote di mercato in volume dei principali operatori, riportati nella Tabella 34, mostrano che questi detenevano nel 2014 quote abbastanza prossime l'una all'altra: Mondadori e RCS sono i primi due operatori con quote pari rispettivamente pari al [5-10%] e al [5-10%], seguiti da GEMS con una quota del [5-10%], quindi da Alpha Test con il [5-10%].

**Tabella 34 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
GEMS	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Alpha Test	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Feltrinelli	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]
Altri Editori	[55-60%]	[55-60%]	[55-60%]	[60-65%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

86. Nella Tabella 35 sono riportate le quote di mercato in valore dei primi 5 concorrenti. Anche in questo caso nel 2014 gli operatori detenevano quote tra loro prossime: Mondadori e RCS detenevano le quote più elevate, rispettivamente pari al [5-10%] e al [5-10%], seguite da Alpha Test con il [5-10%].

**Tabella 35 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Alpha Test	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Hoepli	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]
Edizioni Giuridiche Simone	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[65-70%]	[70-75%]	[70-75%]	[70-75%]
<i>Mondadori+RCS</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

87. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota pari al [15-20%] in volume e al [10-15%] in valore.

#### **Mercato dell'editoria di fumetti**

88. I dati contenuti nella Tabella 36 mostrano la dimensione del mercato dell'editoria di fumetti in volume e in valore nel periodo 2008-2014. Nel 2014 il numero volumi venduti ammontava a circa [inferiore a 1 milione] per un valore di [1-10] milioni di euro.

**Tabella 36 - Dimensione del mercato in volume (migliaia) e in valore (milioni di euro)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]	[inferiore a 1.000]
Valore	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]	[1-10]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

89. Nella Tabella 37 sono riportate le quote di mercato in volume dei primi 5 operatori.



**Tabella 37 - Quote di mercato in volume**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[30-35%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[15-20%]	[15-20%]
GEMS	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[10-15%]
Panini	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[20-25%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]
Giunti	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[inferiore all'1%]
Altri Editori	[25-30%]	[40-45%]	[40-45%]	[40-45%]	[45-50%]	[45-50%]	[45-50%]
Mondadori+RCS	[50-55%]	[30-35%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

90. Le quote di mercato in valore dei primi 5 concorrenti sono riportate nella Tabella 38.

**Tabella 38 - Quote di mercato in valore**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[35-40%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]
GEMS	[5-10%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[20-25%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]
Panini	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]
Giunti	[inferiore all'1%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[inferiore all'1%]
Altri Editori	[20-25%]	[35-40%]	[40-45%]	[35-40%]	[35-40%]	[40-45%]	[40-45%]
Mondadori+RCS	[55-60%]	[40-45%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]	[30-35%]
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Mercato dell'editoria di parascolastica**

91. Con riguardo all'editoria di parascolastica la Parte notificante ha fornito per il periodo 2010-2014 i dati, di fonte Cerved-Databank, relativi al fatturato realizzato dalle principali case editrici; manca pertanto l'informazione relativa al valore complessivo delle vendite realizzate sul mercato in esame.

92. Il valore complessivo dei fatturati relativi ai principali operatori è riportato nella Tabella 39. Nel 2014 il valore delle vendite realizzate dalle principali case editrici ammontava a [10-49] milioni di euro.

**Tabella 39 - Fatturati dei principali operatori (milioni di euro)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Fatturato Principali Operatori	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

93. La Tabella 40 contiene le quote di mercato dei primi 5 operatori calcolate rapportando i relativi fatturati all'ammontare delle vendite realizzate dai principali editori così come rilevate da Cerved-Databank; si tratta dunque di stime che sopravvalutano la posizione delle società.

**Tabella 40 - Quote di mercato dei primi 5 operatori**

	2010	2011	2012	2013	2014
De Agostini	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]	[20-25%]	[25-30%]
Zanichelli	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[20-25%]	[20-25%]
RCS	[10-15%]	[15-20%]	[10-15%]	[15-20%]	[15-20%]
Giunti	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
Altri Operatori	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]
Mondadori+RCS	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]	[25-30%]
Fatturato Principali Operatori	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

94. De Agostini e Zanichelli sono rispettivamente il primo e il secondo operatore con quote pari nel 2014 al [25-30%] e al [20-25%]. RCS Libri e Mondadori sono il terzo e il quinto operatore con quote rispettivamente pari al [15-20%] e al [10-15%]. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori diverrà il primo operatore con una quota del [25-30%] di poco superiore a quelle di De Agostini ([25-30%]) e Zanichelli ([20-25%]).

#### **Mercato dell'editoria di dizionari ed enciclopedie**

95. Come sopra rilevato, il mercato dell'editoria di dizionari ed enciclopedie risulta in parte sovrapponibile a quello dell'editoria di parascolastica. Per questo mercato, così come per i restanti mercati dell'editoria di "varia", la Parte notificante ha fornito i dati, rilevati ed elaborati dalla società GFK, relativi alle vendite ai consumatori finali (cd. *sell out*).

96. I dati contenuti nella Tabella 41 mostrano il volume complessivo e l'ammontare delle vendite di dizionari ed enciclopedie nel periodo 2010-2014. Nel 2014 le vendite in volume ammontavano a poco più di [inferiore a 1 milione] per un valore complessivo di [10-49] milioni di euro.

**Tabella 41 - Dimensione del mercato in volume (migliaia) e valore (milioni di euro)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	<i>[inferiore a 1 milione]</i>	<i>[inferiore a 1 milione]</i>	<i>[inferiore a 1 milione]</i>	<i>[inferiore a 1 milione]</i>	<i>[inferiore a 1 milione]</i>
Valore	<i>[10-49]</i>	<i>[10-49]</i>	<i>[10-49]</i>	<i>[10-49]</i>	<i>[10-49]</i>

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

97. Le quote di mercato dei 5 principali operatori e di RCS Libri sono riportate nella Tabella 42 (quote in volume) e nella Tabella 43 (quote in valore). La graduatoria degli operatori cambia a seconda che si considerino i volumi ovvero il valore delle vendite. In termini di quantità il primo operatore del mercato è De Agostini con una quota del *[30-35%]* seguito da Zanichelli con il *[15-20%]*; Mondadori è il quarto operatore con una quote del *[10-15%]*; mentre RCS Libri rappresenta meno dell'1% del mercato (*[inferiore all'1%]*). Se si guarda al valore delle vendite, il primo operatore è Zanichelli con una quote del *[35-40%]* seguito da De Agostini con il *[20-25%]* e da Mondadori con il *[10-15%]*; la quota di RCS Libri si attesta sullo *[inferiore all'1%]*.

**Tabella 42 - Quote di mercato in volume**

	2010	2011	2012	2013	2014
De Agostini	<i>[20-25%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[30-35%]</i>
Zanichelli	<i>[20-25%]</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>[15-20%]</i>
GEMS	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>
Mondadori	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>
Giunti	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[5-10%]</i>	<i>[5-10%]</i>
Altri Editori	<i>[15-20%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[20-25%]</i>	<i>[15-20%]</i>
<i>di cui RCS</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>
<i>Mondadori+RCS</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

**Tabella 43 - Quote di mercato in valore**

	2010	2011	2012	2013	2014
Zanichelli	[40-45%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]	[35-40%]
De Agostini	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[20-25%]
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
GEMS	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]	[5-10%]	[5-10%]
Hoeppli	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
Altri Editori	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]	[15-20%]
<i>di cui RCS</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>	<i>[inferiore all'1%]</i>
<i>Mondadori+RCS</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>	<i>[10-15%]</i>
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

98. Ad esito dell'operazione notificata, Mondadori aumenterà in misura marginale la propria quota di mercato (*[inferiore all'1%]* in volume e 0,3% *[inferiore all'1%]* in valore) restando al di sotto del *[15-20%]* e non modificando la propria posizione sul mercato.

#### **Mercato dell'editoria di e-book**

99. Nella Tabella 44 è riportata la stima di fonte AIE del valore delle vendite di *e-book* nel periodo 2011-2014. Il mercato è passato dai 12,6 milioni di euro del 2011 ai 40,5 milioni di euro del 2014.

**Tabella 44 - Dimensione del mercato dell'editoria di e-book in valore (milioni di euro)**

	2011	2012	2013	2014
Valore delle vendite	12,6	23,8	32,1	40,5

Fonte: stime AIE

100. Nella Tabella 45 sono riportate le quote di mercato di Mondadori ed RCS Libri stimate sulla base dei dati AIE sopra descritti.

**Tabella 45 - Quote di mercato in valore**

	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[10-15%]	[25-30%]	[35-40%]	[30-35%]
RCS	[5-10%]	[5-10%]	[10-15%]	[10-15%]
<i>Mondadori + RCS</i>	<i>[15-20%]</i>	<i>35-40%</i>	<i>[45-50%]</i>	<i>[45-50%]</i>

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti e su stime AIE

#### ***V.4 Il mercato dei servizi di promozione di libri di "varia"***

101. La Tabella 46 mostra il livello complessivo dei servizi di promozione forniti da Mondadori e da RCS Libri (misurato in numero di libri) nel periodo 2010-2014, evidenziando i servizi forniti ad editori terzi. La successiva Tabella 47 riporta per il medesimo periodo il valore del complesso dei

servizi di promozione svolti dalle Parti (prezzo di copertina dei libri) distinguendo quelli forniti ad editori terzi.

**Tabella 46 - Volume (migliaia di libri) dei servizi di promozione svolti dalle Parti**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[30.000-35.000]	[30.000-35.000]	[30.000-35.000]	[25.000-30.000]	[25.000-30.000]
di cui terzi	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]
di cui terzi (%)	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[5-10%]	[5-10%]
RCS Libri	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]
di cui terzi	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]
di cui terzi (%)	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

**Tabella 47 - Valore (milioni di euro) dei servizi di promozione svolti dalle Parti**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]
di cui terzi	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]
di cui terzi (%)	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]	[1-5%]
RCS Libri	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]
di cui terzi	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]
di cui terzi (%)	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

102. Nel 2014 i servizi di promozione svolti da Mondadori riguardavano [25-30] milioni di libri per un valore di [100-492] milioni di euro; i servizi forniti da RCS Libri riguardavano [15-20] milioni di copie per un valore di [100-492] milioni di euro. L'attività di Mondadori era rivolta per il [5-10%] in volume e per il [1-5%] in valore ad editori terzi. Il [10-15%] del volume di attività di RCS Libri e il [10-15%] del valore riguardavo servizi forniti ad editori terzi.

#### ***V.5 Mercati dei servizi di distribuzione dei libri di “varia”***

##### **Mercato della distribuzione alle librerie di libri di “varia”**

103. Le Tabelle 48 e 49 riportano la dimensione, in volume e in valore, dell'attività svolta dalle Parti nel mercato dei servizi di distribuzione di libri di “varia” nel periodo 2010-2014; i servizi forniti ad editori terzi sono evidenziati.

**Tabella 48 - Volume (migliaia di libri) dei servizi di distribuzione svolti dalle Parti**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[35.000-40.000]	[35.000-40.000]	[30.000-35.000]	[25.000-30.000]	[25.000-30.000]
di cui terzi	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]
di cui terzi (%)	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]
RCS	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]	[15.000-20.000]
di cui terzi	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]	[1.000-5.000]
di cui terzi (%)	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

**Tabella 49 - Valore (milioni di euro) dei servizi di distribuzione svolti dalle Parti**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[492-700]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]
di cui terzi	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[1-10]	[10-49]
di cui terzi (%)	[5-10%]	[5-10%]	[5-10%]	[1-5%]	[5-10%]
RCS	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]
di cui terzi	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]	[10-49]
di cui terzi (%)	[15-20%]	[15-20%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

104. Nel 2014 i servizi di distribuzione svolti da Mondadori ammontavano a [25-30] milioni di libri per un valore di [100-492] milioni di euro; i servizi forniti da RCS Libri<sup>25</sup> corrispondevano a [15-20] milioni di libri per un valore di [100-492] milioni di euro. Il [5-10%] del volume di attività di Mondadori, corrispondente al [5-10%] del valore complessivo, era rivolta ad editori terzi. Per quanto concerne RCS Libri il [10-15%] dei volumi e il [10-15%] del valore riguardavano servizi forniti ad editori terzi.

#### **Mercato della distribuzione alla GDO di libri di “varia”**

105. Nel mercato della distribuzione alla GDO di libri di “varia” Mondadori ed RCS Libri sono attive tramite la società partecipata Mach2 Libri.

106. Il mercato in esame è sostanzialmente diviso tra Mach2 Libri e Opportunity S.p.A. (di seguito, Opportunity), quest’ultima soggetta al controllo congiunto di Messaggerie e Feltrinelli<sup>26</sup>. Sulla base delle informazioni disponibili<sup>27</sup> la quota di mercato di Mach2 Libri può essere stimata pari al 50%.

<sup>25</sup> Per RCS Libri le attività di promozione e di distribuzione svolte per editori terzi coincidono.

<sup>26</sup> Cfr. C11957 - Emmelibri-Effe 2005 Gruppo Feltrinelli/Newco.

<sup>27</sup> Cfr. C11898 - Emmelibri/Giunti & Messaggerie nella quale la quota di Opportunity è indicata pari al 44,5%.

**Mercato della distribuzione di e-book**

107. Nel contesto di mercato attuale, Mondadori risulta essere l'unico editore capace di gestire all'interno della propria organizzazione la distribuzione di *e-book* alle piattaforme di vendita. Come risulta dalla Tabella 45 il [30-35%] dei libri venduti (e distribuiti), sono di Mondadori.

108. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata, Mondadori subentrerà ad RCS Libri nel capitale sociale di Edigita, società allo stato controllata dalla stessa RCS Libri congiuntamente a Messaggerie e Feltrinelli.

109. Nella Tabella 50 sono riportate le quote (in valore) di Edigita sul mercato della distribuzione di *e-book* alle piattaforme di vendita nel periodo 2011-2014. Dette quote sono state calcolando utilizzando come stima della dimensione complessiva del mercato il valore delle vendite di *e-book*, così come calcolato dall'AIE (cfr. Tabella 44), anche in considerazione del fatto che nel caso dei libri digitali si può stabilire una corrispondenza precisa tra la distribuzione e la vendita.

**Tabella 50 - Quote di mercato in valore di Edigita**

	2011	2012	2013	2014
Edigita	[10-15%]	[30-35%]	[40-45%]	[45-50%]

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Società e su stime AIE

***V.6 I mercati della vendita di libri ai clienti finali*****Mercato della vendita al dettaglio di libri di "varia"**

110. Con riferimento al territorio nazionale la dimensione del mercato della vendita di libri di "varia" è riportata nella Tabella 51, sia con riguardo al volume delle vendite, sia al corrispondente valore (a prezzo di copertina). Nel 2014 sono stati venduti [85-90] milioni di libri per un valore pari a circa [1-2] miliardi di euro.

**Tabella 51 - Dimensione del mercato in volume (migliaia) e in valore (milioni di euro)**

	2010	2011	2012	2013	2014
Volume	[95.000-100.000]	[95.000-100.000]	[95.000-100.000]	[90.000-95.000]	[85.000-90.000]
Valore	[1.000-2.000]	[1.000-2.000]	[1.000-2.000]	[1.000-2.000]	[1.000-2.000]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

111. Nelle Tabelle 52 e 53 di seguito riportate sono rappresentati, per il periodo 2010-2014, i livelli delle quote di mercato in volume e in valore di Mondadori e di RCS Libri la quale possiede un'unica libreria sita a Milano.

**Tabella 52 - Quote di mercato in volume**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]
RCS	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]
Altri operatori	[85-90%]	[85-90%]	[85-90%]	[85-90%]	[80-85%]
Mercato	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

**Tabella 53 - Quote di mercato in valore**

	2010	2011	2012	2013	2014
Mondadori	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]
RCS	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]	[inferiore all'1%]
<i>Mondadori+RCS</i>	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[10-15%]	[15-20%]
Altri operatori	[85-90%]	[85-90%]	[85-90%]	[85-90%]	[80-85%]
Mercato	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

112. Nel 2014 la quota di mercato di Mondadori era pari al [15-20%] in volume e al [10-15%] in valore, quella di RCS Libri era [inferiore all'1%] sia in volume che in valore. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà pertanto a detenere una quota stimabile nel [15-20%] in volume e nel [15-20%] in valore.

113. Per quanto concerne l'ambito territoriale della provincia di Milano, dove si realizzerà una sovrapposizione delle attività di Mondadori e di RCS Libri, in mancanza di informazioni relative al volume e al valore delle vendite complessive ivi realizzate, si valuterà la posizione delle Parti utilizzando i dati relativi al numero di librerie. Ciò premesso, la struttura del mercato della provincia di Milano è riportata nella Tabella 54 che segue.

**Tabella 54 - Numero delle librerie nella provincia di Milano**

	Numero librerie	Numero librerie (%)
Mondadori	23	10,7%
RCS	1	0,5%
<i>Mondadori+RCS</i>	24	11,2%
Altri Operatori	190	88,8%
Totale	214	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti

114. Le librerie a marchio Mondadori, compresi in punti vendita in *franchising*, sono 23 su un totale di 214. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata le librerie riferibili



Mondadori saliranno a 24 – come detto, RCS Libri possiede un’unica libreria – pari all’11,2% del totale.

#### **Mercato per la vendita al dettaglio on line di prodotti editoriali**

115. In via preliminare si rileva che il mercato della vendita al dettaglio *on line* di prodotti editoriali rileva ai fini della valutazione in relazione alla sola vendita di libri, sia cartacei che *e-book*, posto che Mondadori ed RCS Libri sono primari editori e per entrambi le vendite di prodotti diversi dai libri, nelle librerie gestite (sia fisiche che digitali) costituiscono un’attività ancillare.

116. RCS Libri e Mondadori sono attivi nella vendita *online* di libri, sia cartacei che *e-book*, attraverso i siti “libreriarizzoli.it” e “mondadoristore.it”.

Ai fini della presente valutazione non risulta necessario esaminare la posizione delle Parti sui distinti segmenti della vendita *on line* di libri cartacei e della vendita di *e-book* anche in considerazione della presenza sul mercato di qualificati concorrenti come Amazon e IBS.

117. Nella Tabella 55 è riportata una stima della dimensione del mercato espressa in termini di valore delle vendite nel periodo 2011-2014, basata sui dati relativi alle vendite *online* di libri cartacei di “varia” di fonte GFK e sui dati di fonte AIE relativi alla vendita di *e-book*. Nel 2014 le vendite di libri *online* di “varia” ammontavano a [100-492] milioni di euro.

**Tabella 55 - Dimensione in valore (milioni di euro) della vendita online di libri di “varia”**

	2011	2012	2013	2014
Vendite	[100-492]	[100-492]	[100-492]	[100-492]

Fonte: dati forniti dalla Parte notificante

118. Nel 2014 Mondadori deteneva una quota del [1-5%], RCS Libri una quota del [10-15%]. A seguito della realizzazione dell’operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota del [15-20%].

#### **Mercato della gestione di bookshop presso i siti museali e archeologici**

119. Dalle informazioni fornite dalle Parti emerge che allo stato Mondadori Electa, controllata di Mondadori, è titolare di [omissis] concessioni relative a servizi museali che comprendono anche la gestione di *bookshop*; di queste [omissis] sono in ATI con altri soggetti ma vedono Mondadori Electa mandataria nonché incaricata della gestione dei *bookshop*.

120. Venezia Accademia, della quale Mondadori acquisirà il controllo esclusivo ad esito dell’operazione notificata, risulta titolare di [omissis] concessione in ATI con Mondadori Electa la quale risulta incaricata della gestione della libreria; [omissis].

121. Marsilio, controllata di RCS Libri, non risulta gestire, né aver gestito negli ultimi 5 anni, librerie museali. L’unica attività affine è la gestione, [omissis].

## **VI. VALUTAZIONI**

122. Al fine di valutare appieno gli effetti dell’operazione notificata, si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni preliminari sulle Parti e sulle dinamiche concorrenziali che caratterizzano il settore editoriale italiano.

123. Il settore editoriale italiano vive a partire dal 2010 una fase di declino che si aggiunge ad una limitatezza intrinseca data dal vincolo linguistico. In tale contesto circa il 60% del mercato dell'editoria di "varia" è rappresentato dai principali cinque gruppi editoriali presenti nel panorama italiano (Mondadori, RCS, GEMS, Feltrinelli e Giunti) tutti caratterizzati, pur in diversa misura, da un'integrazione verticale nell'intera filiera editoriale. Tale caratteristica li differenzia dalla restante parte degli editori indipendenti, per lo più medio-piccoli, che necessitano di intrattenere rapporti contrattuali con i suddetti gruppi al fine di essere distribuiti e di raggiungere il consumatore finale.

124. Le quote di mercato dei cinque gruppi citati sono rimaste pressochè stabili negli anni fatta eccezione per qualche leggera flessione dovuta all'aumento delle quote di mercato di alcuni operatori minori quali Newton Compton e Sellerio. Il rimanente 40% circa del mercato dell'editoria di varia si presenta quantomai polverizzato essendo riferibile a centinaia di medi e piccoli editori con scarse possibilità di crescita.

125. Nel contesto appena descritto il vincolo concorrenziale rappresentato da nuovi ingressi appare del tutto trascurabile se si considera che (i) la dimensione di mercato è necessariamente limitata ai confini nazionali in ragione del fattore linguistico; (ii) storicamente i nuovi ingressi che ci sono stati non hanno sostanzialmente inciso sulle quote di mercato dei principali gruppi editoriali; (iii) eventuali nuovi entranti, in ragione dell'integrazione verticale dei principali operatori, dovrebbero necessariamente ricercare delle sinergie con questi ultimi al fine di essere distribuiti, promossi e diffusi presso il pubblico.

126. Si ritiene, pertanto, necessario inquadrare ed esaminare la presente operazione tenendo conto delle caratteristiche specifiche e delle peculiarità del settore editoriale italiano al fine di cogliere appieno l'effetto cumulativo di questa ulteriore concentrazione, unitamente all'integrazione verticale dei principali operatori. Proprio alla luce di tali peculiarità la mera valutazione delle quote di mercato detenute dalle Parti nei vari mercati della filiera – già di per sé sufficiente a richiedere un'analisi più approfondita della portata concorrenziale della concentrazione – potrebbe finanche sottostimare il potenziale impatto competitivo dell'operazione stessa sui mercati in oggetto.

127. Nel contesto di mercato descritto, Mondadori ed RCS Libri si presentano, come i più stretti sostituti reciproci. Essi sono i due principali editori di libri di "varia" in Italia risultando tra i primi cinque operatori praticamente in tutti i mercati dell'editoria di "varia"; inoltre, entrambi detengono posizioni di rilievo nei mercati della narrativa e saggistica e degli *e-book*. Parimenti Mondadori ed RCS Libri figurano tra i principali operatori dell'editoria scolastica che si presenta come un mercato concentrato e decisamente stabile in termini di quote di mercato.

128. Entrambe le società appartengono, allo stato, a gruppi integrati in diversi mercati dei *media*: Mondadori è attiva anche nell'editoria di periodici e appartiene al Gruppo Fininvest presente nei settori televisivo, radiofonico e cinematografico; RCS Libri è parte del Gruppo RCS operatore di primaria importanza nel settore dell'editoria di quotidiani e periodici nonché, fino al 2014, nel settore radiofonico. La presenza nei settori dell'editoria di quotidiani e periodici nonché nei settori televisivo e radiofonico rappresenta un indubbio vantaggio concorrenziale al fine di far conoscere ai lettori i libri editi e promuoverne l'acquisto. Ciò rende i marchi di RCS e Mondadori maggiormente appetibili per gli autori che possono essere indotti a preferirli ad altri in ragione dei servizi e dei vantaggi ulteriori che l' "appartenenza" ai suddetti gruppi editoriali può potenzialmente garantire loro. Nessun altro editore presenta le caratteristiche appena evidenziate

con la conseguenza che Mondadori all'esito dell'operazione eliminerebbe l'unico altro operatore che possiede potenzialità analoghe alle proprie sottraendosi ad un importante vincolo concorrenziale.

129. A ciò deve aggiungersi la circostanza che Mondadori possiede la catena di librerie maggiormente consistente (circa 600 punti vendita) tra quelle presenti sul mercato ed in costante ampliamento. A prescindere dalla distinzione tra librerie di proprietà e librerie in *franchising*, la rete di vendita riferibile a Mondadori garantisce a quest'ultima una maggiore visibilità nelle proprie librerie dei propri prodotti editoriali rispetto a quelli di editori terzi. Tale maggiore visibilità determina che la quota di vendite di libri Mondadori nelle librerie appartenenti alla catena risulta essere superiore (di oltre il 40%) alla quota di vendite registrata sul mercato, dato rilevato dalla stessa Mondadori nel Bilancio 2014<sup>28</sup>. Alla luce di tale rilievo, l'acquisizione di RCS Libri, comportando un aumento dei marchi riferibili a Mondadori, è suscettibile di limitare ulteriormente la visibilità degli editori concorrenti nelle librerie facenti capo a Mondadori.

130. Ciò premesso, si passerà di seguito ad esaminare nel dettaglio i possibili effetti anticoncorrenziali che l'operazione in esame appare allo stato suscettibile di determinare sui mercati rilevanti.

#### ***VI.1 Effetti orizzontali***

##### **Mercati dell'acquisizione dei diritti d'autore**

131. In via preliminare si ricorda che per i mercati in questione si sono utilizzati i dati relativi ai libri rientranti tra i 100 più venduti come *proxy* della dimensione dell'attività. I dati disponibili non distinguono né tra autori italiani e stranieri né per categoria di libri. In relazione al primo aspetto si ritiene opportuno in questa fase di valutazione estendere i risultati ottenuti sia ai libri italiani che a quelli stranieri; ciò al fine di assicurare nel prosieguo una piena valutazione dell'operazione notificata. Quanto al secondo aspetto, si rileva che nel contesto di mercato italiano di norma i titoli più venduti sono quelli di narrativa e saggistica; pertanto, i dati di seguito analizzati verranno riferiti a tali categorie di libri.

132. Le Tabelle 1, 3 e 4 sopra riportate danno conto del fatto che Mondadori detiene, nei mercati dell'acquisizione di diritti d'autore italiani e stranieri relativi a libri di narrativa e saggistica, una quota di mercato pari a circa il [40-45%] (nel 2014, [40-45] titoli corrispondenti al [35-40%] delle vendite in volume e al [40-45%] in valore); RCS detiene una quota del [20-25%] circa (nel 2014, [15-20] titoli corrispondenti al [15-20%] delle vendite in volume e al [20-25%]).

133. Pertanto, a seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota del [60-65%] circa (nel 2014, [55-60] titoli, [55-60%] delle vendite in volume e [60-65%] delle vendite in valore). Si tratta di una percentuale, nettamente superiore alla metà del mercato, di chiaro rilievo, che consente di ritenere che Mondadori verrà a disporre di un potere di mercato rispetto al quale il vincolo concorrenziale costituito dagli altri editori (che rappresentano complessivamente il [35-40%] del mercato) appare poco efficace.

134. La suddetta valutazione è confortata dall'analisi dell'evoluzione dei valori dell'indice di concentrazione Herfindahl-Hirschman (HHI) riportati nella Tabella 56 che segue. Detti valori si

---

<sup>28</sup> Si vedano pagg. 58 e 59 della Relazione Finanziaria Annuale 2014 dalle quali emerge che la quota di mercato del brand Mondadori è del 26,5% mentre la quota di mercato all'interno del network Retail sarebbe pari al 37,4%.

riferiscono alle quote di mercato delle Parti nel 2014 in termini di numero di titoli rientranti nei primi 100 e di volume e valore delle corrispondenti vendite.

**Tabella 56 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Nr. Titoli	2.005	3.481	1.476
Volume vendite	1.909	3.421	1.513
Valore vendite	2.264	4.069	1.805

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

135. I valori dell'indice HHI sono già molto elevati nel contesto di mercato attuale risultando superiori a 1.900 qualunque sia la variabile di riferimento (2.005 in termini di numero di titoli, 1.909 per i volumi delle vendite, 2.264 per il valore delle vendite). L'operazione notificata comporterà che detti valori saliranno a livelli superiori a 3.400 (3.481 in termini di numero di titoli, 3.421 per i volumi delle vendite, 4.069 per il valore delle vendite) con incrementi che si collocano al di sopra di 1.400 (1.476 in termini di numero di titoli, 1.513 per i volumi delle vendite, 1.805 per il valore delle vendite).

136. Tutto ciò considerato, si può concludere che l'operazione notificata comporterà la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati dell'acquisizione dei diritti d'autore relativi a libri di narrativa e saggistica italiani e stranieri. Il potere di mercato di cui Mondadori verrà a disporre sarà suscettibile di produrre effetti sia nei suddetti mercati, riducendo le possibilità di scelta degli autori e potendo determinare un peggioramento delle condizioni negoziali praticate ai medesimi autori, sia in quello a valle dell'editoria di narrativa e saggistica, come si vedrà nel seguito.

#### **Mercato dell'editoria di narrativa e saggistica**

137. Come risulta dai dati contenuti nelle Tabelle 10 e 11, nel mercato dell'editoria di narrativa e saggistica Mondadori è il *leader* di mercato con quote del [30-35%] in volume e [30-35%] in valore, seguito da GEMS ([10-15%] in volume e [10-15%] in valore) e da RCS Libri ([10-15%] in volume, [10-15%] in valore). La concentrazione coinvolge, pertanto, il primo e il terzo operatore di mercato, determinando il rafforzamento della *leadership* di Mondadori.

138. Ad esito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà, infatti, a detenere una quota superiore al 40%, in particolare del [40-45%] in volume e del [45-50%] in valore. La suddetta quota sarà di oltre tre volte superiore a quella del primo concorrente, GEMS ([10-15%] in volume e [10-15%] in valore) e di oltre 6 volte superiore a quella del secondo concorrente, Newton Compton ([5-10%] in volume e [5-10%] in valore). Il rapporto di forza con i due principali concorrenti consente di escludere che questi e, a maggior ragione i restanti editori, saranno in grado di esercitare una pressione concorrenziale tale da disciplinare le condotte di Mondadori.

139. A supporto di tale conclusione nella Tabella 57 sono riportati i valori dell'indice di concentrazione HHI nel contesto attuale di mercato e nello scenario *post merger* calcolati sia

utilizzando le quote di mercato in volume che quelle in valore<sup>29</sup>. L'indice passa da valori di poco inferiori a 1.500 (1.428 e 1.484 rispettivamente per le quote in volume e in valore) a valori superiori a 2.000 (2.117 e 2.275); gli incrementi sono pari a 690 (quote in volume) e a 791 (quote in valore).

**Tabella 57 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	1.428	2.117	690
Valore	1.484	2.275	791

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

140. Pertanto, l'operazione notificata comporterà la nascita di un operatore dotato di un significativo potere di mercato e determinerà l'aumento del grado di concentrazione in un mercato già concentrato.

141. L'esame dei dati relativi ai diversi segmenti che compongono il mercato della narrativa e della saggistica rilevano che l'esito sopra descritto è da attribuire in particolare ai segmenti della narrativa, sia tascabile che non tascabile, e al segmento della saggistica tascabile.

*Segmento della narrativa non tascabile*

142. Come illustrato nelle Tabelle 13 e 14, nel 2014 Mondadori deteneva nel segmento della narrativa non tascabile una quota di mercato del [25-30%] in volume e del [30-35%] in valore; le corrispondenti quote di RCS Libri erano pari al [10-15%] e al [10-15%]. Ad esito dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota pari al [40-45%] in volume e al [40-45%] in valore.

143. Nella Tabella 58 sono riportati i valori dell'indice HHI, sia per le quote in volume che per quelle in valore relative al 2014, nello scenario attuale e in quello successivo alla realizzazione dell'operazione di concentrazione<sup>30</sup>. Se si considerano le quote in volume l'indice passa da 974 a 1.598 con un incremento pari a 624. Utilizzando le quote in valore l'indice passa da 1.241 a 2.020 facendo registrare un aumento di 779.

**Tabella 58 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	974	1.598	624
Valore	1.241	2.020	779

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

*Segmento della narrativa tascabile*

144. Come rappresentato nelle Tabelle 16 e 17, Mondadori detiene, nel segmento della narrativa tascabile una quota del [45-50%] in volume e del [50-55%] in valore; RCS Libri detiene una

<sup>29</sup> I valori dell'indice sono stati calcolati utilizzando i dati relativi ai 5 principali operatori più Giunti, De Agostini, Sellerio e Adelphi.

<sup>30</sup> I valori dell'indice sono stati calcolati utilizzando le sole quote di mercato di Mondadori ed RCS Libri.

quote pari al [10-15%] in volume e al [10-15%] in valore. A seguito dell'acquisizione di RCS Libri Mondadori verrà a detenere una quota pari al [55-60%] in volume e al [60-65%] in valore.

145. Nella Tabella 59 sono riportati i valori dell'indice di concentrazione HHI, corrispondenti alle quote di mercato in volume e in valore del 2014, nel contesto attuale di mercato e in quello che si realizzerà a seguito della realizzazione dell'operazione notificata<sup>31</sup>. L'indice HHI parte da valori superiori a 2.000 (2.181 in volume, 2.714 in valore) e si attesta su livelli superiori a 3.000 (3.091 in volume e 3.853 in valore) facendo registrare incrementi pari a 910 (in volume) e 1.140 (in valore).

**Tabella 59 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	2.181	3.091	910
Valore	2.714	3.853	1.140

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

*Segmento della saggistica tascabile*

146. Come si può osservare nelle Tabelle 22 e 23, nel 2014 Mondadori deteneva, nel segmento della saggistica tascabile, una quota di mercato pari al [30-35%] in volume e al [35-40%] in valore; RCS Libri deteneva una quota di mercato pari al [15-20%] in volume e al [15-20%] in valore. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota pari al [50-55%] in volume e al [55-60%] in valore.

147. La Tabella 60 mostra i valori dell'indice HHI, calcolati utilizzando le quote di mercato in volume e in valore relative al 2014, nello scenario di mercato attuale e in quello che si realizzerà ad esito della concentrazione. Considerando le quote di mercato in volume, l'indice parte da un valore di 1.447, subisce un incremento di 1.149 e si attesta sul valore di 2.595. Utilizzando le quote di mercato in valore, l'indice vale 1.879 nello scenario *pre-merger* e 3.387 in quello *post-merger* facendo registrare un aumento di 1.509.

**Tabella 60 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	1.447	2.596	1.149
Valore	1.879	3.387	1.509

Fonte: elaborazione su dati forniti dalla Parte notificante

148. In conclusione sul mercato dell'editoria di narrativa e saggistica, l'operazione notificata appare suscettibile di determinare la creazione di una posizione dominante in capo a Mondadori in grado di ostacolare in modo significativo una concorrenza effettiva. Tale effetto potrà essere rafforzato dalla posizione di preminenza nella quale Mondadori si verrà a trovare sui mercati a monte dell'acquisizione dei diritti d'autore relativi a libri italiani e stranieri posto che la titolarità

<sup>31</sup> I valori dell'indice sono stati calcolati utilizzando le sole quote di mercato di Mondadori ed RCS Libri.

di un portafoglio diritti ampio e/o di pregio può contribuire ad aumentare le vendite e dunque la quota di mercato.

149. Il potere di mercato che verrà a detenere l'operatore risultante dalla concentrazione, amplificato dall'elevato numero di *best seller* che sono imprescindibili per qualsiasi operatore della vendita, potrebbe tradursi nell'imposizione di una marginalità ridotta per le librerie indipendenti e per le librerie di catena diverse dalla propria e in generale in un peggioramento delle condizioni contrattuali e commerciali praticate ai vari canali di vendita.

150. La posizione dominante di Mondadori nel mercato in esame è suscettibile, inoltre, di produrre effetti anche nei mercati verticalmente connessi della vendita di libri di "varia" nelle librerie e della vendita *online* di libri.

#### **Mercato dell'editoria di e-book**

151. Come è possibile osservare dai dati contenuti nella Tabella 45, nel 2014 Mondadori deteneva nel mercato dell'editoria di *e-book* una quota del [30-35%], RCS Libri una quota del [10-15%]. Pertanto, a seguito della realizzazione dell'operazione notificata Mondadori verrà a detenere una quota del [45-50%] circa.

152. Nella Tabella 61 sono riportati i valori dell'indice HHI, calcolati sulla base delle quote di mercato delle Parti nel 2014, nel contesto di mercato attuale e in quello che realizzerà per effetto dell'operazione notificata. L'indice passerà da 1.165 a 2.025 con un incremento pari a 860.

**Tabella 61 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Quote di mercato 2014	1.165	2.025	860

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalle Parti e su stime AIE

153. Nel mercato dell'editoria di *e-book* l'operazione notificata appare idonea a determinare la costituzione di una posizione dominante in quanto, a seguito dell'acquisizione di RCS Libri, Mondadori incrementerà la propria percentuale di vendite di circa il [10-15%] arrivando ad una quota del [45-50%] circa. La circostanza per cui Mondadori verrà a detenere un significativo potere di mercato è confermata dai valori dell'indice HHI che si attesterà su un livello superiore a 2.000 (2.025) con un incremento pari a 860.

154. Il potere di mercato che verrà a detenere l'operatore risultante dalla concentrazione, anche in questo mercato amplificato dall'elevato numero di *best seller* che sono imprescindibili per qualsiasi piattaforma di vendita, potrebbe tradursi in un peggioramento delle condizioni contrattuali e commerciali praticate alle piattaforme se non addirittura in un rifiuto a contrarre con alcune di esse. La verosimiglianza di un tale effetto appare comprovata dalla circostanza, rilevata da fonti pubbliche, che Mondadori ha già in passato interrotto i rapporti commerciali con la piattaforma Simplicissimus Book Farm rifiutandosi di concedere la vendita dei propri *e-book*.

155. La posizione dominante di Mondadori nel mercato in esame è altresì suscettibile di produrre effetti anche nel mercato verticalmente connesso della vendita di *e-book*.

### **Mercato dell'editoria di libri per ragazzi**

156. Per quanto concerne il mercato dell'editoria di libri per ragazzi, i dati contenuti nella Tabella 26 mettono in evidenza che nel 2014 Mondadori era *leader* di mercato in termini di valore delle vendite con una quota del [25-30%]; secondo operatore era Giunti con il [25-30%] delle vendite, seguito da GEMS con una quota del [5-10%]; RCS Libri si collocava al quarto posto con una quota del [5-10%]. Guardando ai volumi di vendite (Tabella 25) nel 2014 primo operatore di mercato era Giunti con una quota del [30-35%], seguito da Mondadori con il [20-25%], quindi da GEMS con il [5-10%] e da RCS Libri con il [5-10%].

157. A seguito della realizzazione dell'operazione comunicata, la quota di mercato di Mondadori salirà al [35-40%] in valore e al [30-35%]. Mondadori rafforzerà pertanto la propria *leadership* in termini di valore delle vendite.

158. Il livello della quota di mercato che Mondadori verrà a detenere appare significativo cosicché si ritiene opportuno approfondire gli effetti dell'operazione in esame nel mercato dell'editoria di libri per ragazzi. A tale valutazione induce anche l'analisi dei valori dell'indice di concentrazione HHI, calcolati con riguardo alle quote di mercato in volume e in valore del 2014 e riportati nella Tabella 62<sup>32</sup>. Infatti, l'operazione determinerà un incremento del valore dell'indice superiore a 250 (309 guardando alle quote in volume, 460 considerando quelle in valore) portandolo a livelli superiori a 2.000 (2.046 in volume, 2.176 in valore).

**Tabella 62 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	1.737	2.046	309
Valore	1.716	2.176	460

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Parte notificante

### **Mercato dell'editoria di fumetti**

159. Come mostrato dalla Tabella 37, sul mercato dell'editoria di fumetti nel 2014 Mondadori era il primo operatore di mercato con una quota del [20-25%] circa ([15-20%] in volume e [20-25%] in valore), seguito da GEMS ([10-15%] in volume, [10-15%] in valore), da Panini ([10-15%] in volume, [5-10%] in valore) e da RCS Libri ([5-10%] in volume, [10-15%] in valore).

160. Ad esito dell'operazione notificata nel mercato dell'editoria di fumetti Mondadori verrà a detenere una quota di mercato di circa il [30-35%] ([25-30%] in volume e [30-35%] in valore). Il livello di tale quota fa ritenere necessario condurre ulteriori approfondimenti sugli effetti dell'operazione notificata nel mercato in esame.

161. Tale valutazione è confortata dall'analisi dell'andamento dell'indice di concentrazione HHI i cui valori, calcolati utilizzando le quote di mercato in volume e in valore relative al 2014, sono riportati nella Tabella 63<sup>33</sup>. A seguito della realizzazione dell'operazione l'indice di

<sup>32</sup> I valori dell'indice HHI sono stati calcolati con riferimento alle quote di mercato non solo di Mondadori, Giunti, GEMS ed RCS Libri ma anche di De Agostini, Feltrinelli e Adelphi.

<sup>33</sup> I valori dell'indice sono stati calcolati utilizzando i dati relativi a Mondadori, GEMS, Panini ed RCS Libri più Giunti.



concentrazione si collocherà su valori superiori a 1.000 (1.070 in volume, 1.288 in valore) facendo registrare incrementi superiori a 250 (347 in volume, 433 in valore).

**Tabella 63 - Valori dell'indice Herfindahl-Hirschman**

	HHI <i>pre-merger</i>	HHI <i>post-merger</i>	Delta
Volume	723	1.070	347
Valore	852	1.286	433

Fonte: elaborazioni su dati forniti dalla Parte notificante

### **Mercato della distribuzione e-book**

162. A seguito della realizzazione dell'operazione notificata, Mondadori acquisirà il controllo congiunto di Edigita (unitamente a Messaggerie e Feltrinelli) venendo così a trovarsi nella condizione di indirizzare l'intera attività di detta società. Come mostrato dalla Tabella 50, nel mercato della distribuzione di *e-book* alle piattaforme di vendita Edigita deteneva una quota del [45-50%].

163. Il livello di tale quota di mercato è di per sé indicativo di un potere di mercato significativo collocandosi su valori prossimi al [45-50%]. A ciò si aggiunge il fatto che Mondadori già da solo distribuisce il [30-35%] circa degli *e-book* essendo, come sopra rilevato, l'unico editore nel panorama italiano in grado di gestire all'interno della propria struttura la fase di distribuzione dei propri libri digitali (corrispondenti alla citata percentuale delle vendite complessive). Pertanto, acquisendo il controllo di Edigita, Mondadori si troverà a gestire l'[80-85%] circa della distribuzione di *e-book* venendo a rappresentare una controparte praticamente imprescindibile per tutte le piattaforme di vendita.

164. Da quanto sopra rilevato si deve concludere che per effetto dell'operazione notificata si determinerà la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato della distribuzione degli *e-book* alle piattaforme di vendita. Gli effetti di tale esito appaiono meritevoli di essere approfonditi sia in relazione al suddetto mercato, sia con riguardo al mercato a monte dell'editoria di *e-book* e a quello a valle della vendita di *e-book*. Acquisendo il controllo di Edigita, infatti, Mondadori si troverà nella condizione di influire sull'attività di editori concorrenti, dei quali potrà condizionare l'accesso alla distribuzione e le condizioni praticate; Mondadori potrà altresì condizionare l'attività delle piattaforme di vendita, quantomeno quelle di minori dimensioni, potendo anche in tal caso peggiorare le condizioni negoziali applicate nonché limitare l'accesso degli *e-retailer* ad un ampio catalogo di *e-book*.

### **VI.2 Effetti verticali**

#### **Mercato della vendita di libri di "varia" a clienti finali**

165. Nel mercato della vendita al dettaglio di libri di "varia" (nelle librerie e cartolibrerie) l'operazione notificata non appare idonea a modificare in maniera sostanziale le dinamiche concorrenziali: RCS Libri possiede un'unica libreria a Milano e la quota di mercato di Mondadori si attesterà su livelli non rilevanti ([15-20%] circa con riferimento all'intero territorio nazionale, 11,2% nell'ambito territoriale della provincia di Milano).

166. Come sopra rilevato, il mercato in questione può tuttavia essere interessato da effetti verticali derivanti dalla posizione dominante di Mondadori nei mercati dell'editoria di libri di narrativa e saggistica, di libri per ragazzi e di fumetti, dal momento che il potere di mercato ivi detenuto potrà costituire un vantaggio concorrenziale nell'attività di vendita in quanto assicura a Mondadori l'accesso ad un catalogo, il proprio, che rappresenta una parte significativa degli acquisti dei lettori.

167. Inoltre, come anticipato in premessa, l'integrazione di Mondadori nella vendita è suscettibile di produrre effetti sui mercati a monte dell'editoria. Infatti, la disponibilità di un'estesa catena di librerie è idonea a limitare la visibilità degli editori terzi nei suddetti punti vendita in ragione del fatto che Mondadori sarebbe in grado di occupare la quasi totalità degli spazi espositivi con i prodotti editoriali ad essa riferibili, relegando in spazi ridotti i libri dei concorrenti (ovvero aumentando gli eventuali costi di tali spazi) con evidenti ripercussioni anche sulla pluralità dell'offerta editoriale proposta al consumatore finale.

#### **Mercato della vendita al dettaglio online di prodotti editoriali**

168. Ricordando che il mercato in esame rileva ai fini dell'operazione in esame per la sola vendita di libri, sia cartacei che *e-book*, si rileva che il livello della quota di mercato che sarà detenuta da Mondadori all'esito dell'operazione ([15-20%] in valore) consente di escludere che l'operazione notificata porterà alla costituzione di una posizione dominante anche in considerazione della presenza di concorrenti di rilievo come Amazon. Per tali motivi si ritiene altresì non necessario procedere ad una valutazione per i due segmenti del mercato, relativi alla vendita *online* di libri cartacei e alla vendita di *e-book*.

169. Al pari del precedente mercato, anche in relazione alla vendita al dettaglio *online* di libri di "varia" occorrerà valutare gli effetti del potere di mercato dell'operatore dominante nei mercati a monte dell'editoria di libri di narrativa e saggistica, di libri per ragazzi, di fumetti e di *e-book* e della distribuzione di *e-book* alle piattaforme di vendita. Mondadori potrà infatti avvantaggiarsi della posizione di mercato che verrà a detenere in detti mercati in quanto essa avrà un accesso sicuro al proprio catalogo che, come visto, rappresenta una quota importante dei suddetti mercati dell'editoria e, in aggiunta, si troverà nella posizione di poter influire sulla distribuzione degli *e-book* di una parte rilevante degli altri editori.

#### **Mercato della distribuzione dei libri di "varia" alla GDO**

170. Nel mercato della distribuzione dei libri di "varia" alla GDO, a seguito della realizzazione dell'operazione notificata, Mondadori diventerà il socio di maggioranza relativa di Mach2 Libri (aumentando la propria partecipazione dal 34,9% al 44,9%); il secondo socio in ordine di partecipazioni sarà De Agostini con il 36%; il restante 19,1% del capitale sociale sarà detenuto da RCS Mediagroup la quale, dopo la cessione di RCS Libri non sarà più attiva nel settore dell'editoria di libri.

171. L'elevata concentrazione di tale mercato caratterizzato sostanzialmente da un duopolio tra Opportunity e Mach2 Libri, unitamente alle peculiarità dei servizi richiesti e della domanda espressa nel canale della GDO<sup>35</sup> e al fatto che in tale canale vengono venduti principalmente *best*

---

<sup>35</sup> Come rilevato nei precedenti dell'Autorità, C6937B - Messaggerie Libri/Rami Di Azienda Di Stock Libri, gli operatori della GDO data la numerosità delle merceologie trattate e le specificità gestionali, non sono in grado di organizzare direttamente tale reparto e quindi ne affidano la gestione ad operatori terzi. Pertanto, la gestione del reparto libri viene

*seller* e tascabili in relazione ai quali Mondadori verrebbe a detenere, come rilevato sopra, una posizione dominante, rende necessario un ulteriore approfondimento circa gli eventuali effetti anticoncorrenziali che la creazione di una posizione dominante di Mondadori nel mercato dell'editoria di narrativa e saggistica e il rafforzamento della partecipazione di Mondadori in Mach2 Libri sono suscettibili di determinare.

***Gli effetti dell'operazione negli altri mercati rilevanti***

**Mercato dell'editoria scolastica**

172. Nel mercato dell'editoria scolastica l'operazione notificata comporterà l'integrazione tra il terzo e il quarto operatore. Mondadori diventerà il primo operatore di mercato con una quota (valore delle vendite) di poco superiore al [25-30%].

173. Il livello di tale quota di mercato e la presenza di importanti operatori come Zanichelli, Pearson e De Agostini consentono di escludere che l'operazione porterà alla costituzione di una posizione dominante.

**Mercato dell'editoria di libri d'arte**

174. Nel mercato dell'editoria d'arte la dimensione della quota che Mondadori verrà a detenere ([20-25%] in volume, [25-30%] in valore), unita alla presenza di operatori consolidati (Taschen e Giunti), induce a ritenere che l'operazione notificata non sia idonea a pregiudicare le dinamiche concorrenziali del mercato.

**Mercato dell'editoria di guide e manuali**

175. Il livello delle quote di mercato che Mondadori verrà a detenere ([20-25%] in valore e al [20-25%] in volume) e la circostanza che essa si confronterà con operatori consolidati quali Giunti ed EDT che inoltre detengono quote di mercato significative ([10-15%] in volume e [10-15%] in valore il primo, [5-10%] in volume e [10-15%] in valore il secondo) fa ritenere che nel mercato dell'editoria di guide e manuali l'operazione comunicata non comporterà la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

**Mercato dell'editoria di libri accademici e professionali**

176. Con riguardo al mercato dell'editoria di libri accademici e professionali il livello della quota di mercato congiunta di Mondadori ed RCS Libri ([15-20%] in volume e [10-15%] in valore) fa ritenere che l'operazione comunicata non sia idonea a pregiudicare le dinamiche concorrenziali.

**Mercato dell'editoria di parascolastica**

177. Per quanto concerne il mercato dell'editoria di parascolastica, sebbene Mondadori diverrà il *leader* di mercato (con una quota del [25-30%]) esso sarà, soggetto alla concorrenza di importanti operatori, in particolare De Agostini e Zanichelli, che detengono quote di mercato di mercato paragonabili (rispettivamente, [25-30%] e [20-25%]).

---

demandata a società di distribuzione all'ingrosso, le quali, avvalendosi di una rete di merchandiser o rack jobber, svolgono diverse funzioni che vanno dalla selezione dei titoli maggiormente idonei ad essere immessi in tale canale distributivo, alla definizione della composizione di titoli da mettere in vendita date le caratteristiche del singolo punto vendita, al confezionamento ed etichettatura dei libri, alla sistemazione fisica del prodotto sul banco, alla decisione di quali prodotti mettere in resa. In pratica, il reparto libri viene gestito dal fornitore, mentre il punto di vendita si limita a determinare lo spazio da destinare alla vendita dei libri e ad indicare al fornitore gli obiettivi di redditività del reparto.

**Mercato dell'editoria di dizionari ed enciclopedie**

178. Nel mercato dell'editoria di dizionari ed enciclopedie, ad esito dell'operazione comunicata, Mondadori aumenterà in misura marginale la propria quota di mercato (*[inferiore all'1%]* in volume e *[inferiore all'1%]* in valore) restando al di sotto del 15% (*[10-15%]* in volume e *[10-15%]* in valore) e non modificando la propria posizione sul mercato, alle spalle di Zanichelli e De Agostini (con quote in valore rispettivamente pari a *[35-40%]* e *[20-25%]*).

**Mercato dei servizi di promozione**

179. L'operazione notificata non è suscettibile di sollevare criticità concorrenziali nei mercati dei servizi di promozione in quanto sia per Mondadori che per RCS Libri l'attività è sostanzialmente dedicata a soddisfare il fabbisogno interno, nonché in considerazione del fatto che sul mercato sono presenti qualificati operatori quali PDE Promozione. Tuttavia, la dimensione dell'attività complessiva svolta dalle Parti, comprensiva dell'autoproduzione, può contribuire a fornire indicazioni sul potere di mercato del quale verrà a disporre Mondadori.

**Mercati di distribuzione di libri di "varia" alle librerie**

180. Analogamente a quanto osservato per il precedente mercato, nel mercato di distribuzione dei libri di "varia" alle librerie l'operazione notificata non è suscettibile di sollevare criticità concorrenziali in quanto l'attività svolta dalle Parti per conto di editori terzi è limitata e sul mercato sono presenti importanti operatori quali EmmeEffe Libri. Tuttavia, il livello complessivo dell'attività svolta, come detto rivolta prevalentemente alla domanda interna, può fornire elementi utili a qualificare il potere di mercato dell'operatore derivante dalla concentrazione.

**Mercato della gestione di bookshop presso i siti museali e archeologici**

181. Nel mercato della gestione di *bookshop* presso i siti museali e archeologici la realizzazione dell'operazione notificata non comporterà un incremento dell'attività di Mondadori in quanto Marsilio *[omissis]* e nel *[omissis]* concessione di cui è titolare Venezia Accademia Mondadori è già presente (in ATI) come incaricata della gestione delle librerie museali. Il fatto che Mondadori e Venezia Accademia già collaborano induce altresì a ritenere che la loro integrazione non comporterà il venir meno di un concorrente potenziale per la partecipazione alle gare per l'aggiudicazione delle concessioni per i servizi museali.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame sia suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati *(i)* dell'acquisizione di diritti d'autore di libri italiani di narrativa e saggistica, *(ii)* dell'acquisizione di diritti d'autore di libri stranieri di narrativa e saggistica, *(iii)* dell'editoria di libri di narrativa e saggistica, *(iv)* dell'editoria di libri per ragazzi, *(v)* dell'editoria di fumetti, *(vi)* dell'editoria di *e-book* e *(vii)* mercato della distribuzione *e-book*, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati nonché nei mercati a valle *(a)* della distribuzione di libri di "varia" alla GDO, *(b)*, della vendita al dettaglio di libri di "varia" *(c)*, della vendita al dettaglio *online* di prodotti editoriali;

---

**DELIBERA**

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., RCS Libri S.p.A., Consorzio Scuola Digitale, Venezia Accademia Soc. per i servizi museali S.c. a r.l. ed Edigita S.r.l.;

b) la fissazione del termine di giorni dieci, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle Parti, ovvero da persone da esse delegate, del diritto di essere sentiti, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, della legge n. 287/90, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno tre giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;

c) che il responsabile del procedimento è la dott.ssa Livia Calabrese;

d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Comunicazioni della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità dai rappresentanti legali delle Parti, nonché dai soggetti aventi un interesse giuridicamente rilevante o da persona da essi delegata;

e) che il procedimento deve concludersi entro quarantacinque giorni decorrenti dalla data di delibera del presente provvedimento.

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

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Roberto Chieppa*

**IL PRESIDENTE**

*Giovanni Pitruzzella*

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### PS9916 - ACEA ATO 2-PROBLEMI FATTURAZIONE E RISCOSSIONE

Provvedimento n. 25789

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento del 22 aprile 2015, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi di Acea Ato 2 S.p.A. e di Acea8Cento S.r.l.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

### I. LE PARTI

**1.** Acea Ato 2 S.p.A. (di seguito, anche Acea), in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, appartenente al Gruppo Acea, gestisce dal 1999 il servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale – Roma. Dall'ultimo bilancio depositato risulta che il professionista, al 31 dicembre 2014, ha realizzato ricavi per vendite e prestazioni pari a [400.000.000 – 600.000.000] €<sup>1</sup>\*, con un utile di esercizio pari a [60.000.000 – 80.000.000] €

---

<sup>1</sup> Fonte: Registro Imprese, Archivio Ufficiale della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

2. Le Associazioni di consumatori Federconsumatori - Roma e Cittadinanzattiva *Onlus* - Sede Nazionale, CODICI *Onlus* in qualità di segnalanti; il Comune di Fara in Sabina (RI), CODICI *Onlus* e la Sig.ra [omissis] in qualità di intervenienti.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista nei confronti di consumatori e piccole imprese nell'ambito della gestione ed erogazione del servizio del servizio idrico integrato (SII) <sup>2</sup>.

4. In particolare, secondo le numerose segnalazioni in atti trasmesse dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito, AEEGSI)<sup>3</sup>, dalle Associazioni di consumatori, dagli amministratori di condominii e da singoli consumatori, nel periodo compreso tra novembre 2012 – dicembre 2015<sup>4</sup>, Acea ha posto in essere le seguenti condotte materiali:

***1) Fatturazione di importi difformi da quelli realmente e volutamente fruiti, con modalità e tempi pregiudizievoli per l'utente, con minaccia di sospensione della fornitura del SII senza adeguato preavviso***

5. Acea ha emesso numerose fatture basate su consumi stimati rivelatesi talvolta errate o significativamente difformi, in eccesso, da quelli reali e comunque non congrui rispetto a quelli storici dell'utenza in ragione della mancata o tardiva lettura dei misuratori e dell'omesso aggiornamento delle stime, senza assicurare un'informativa chiara, precisa e tempestiva agli utenti: (i) sugli scarti delle autoletture regolarmente comunicate; (ii) sulle modalità di restituzione degli importi a credito, in caso di fatturazione in acconto e successivi conguagli/rettifiche di fatturazione nonché (iii) sui criteri e modalità di rateizzazione delle fatture di importo elevato; (iii) sulla necessità di sostituire i misuratori, operazione eseguita senza garanzie per l'utente. Una volta emesse le fatture, Acea non ha effettuato, con riferimento a diversi cicli di fatturazione, il recapito della stesse in tempo utile rispetto alla scadenza del pagamento; in molti casi, il recapito non è avvenuto con conseguente impossibilità materiale per l'utente di procedere al pagamento, esponendolo così al rischio di distacco della fornitura.

6. Il professionista ha emesso fatture anche nel periodo successivo alla richiesta di disdetta dell'utenza nonché dopo la comunicazione di "fine lavori" per le utenze "uso cantiere", continuando a fatturare come se le utenze fossero ancora attive e senza emettere il relativo conto finale.

7. In presenza di perdite occulte, Acea ha fatturato i consumi anomali e non volutamente fruiti dagli utenti, senza allertarli per tempo della presenza di tali criticità e senza attivarsi tempestivamente in caso di reclamo dell'utente.

8. Al fine di recuperare gli importi così fatturati, Acea ha fatto leva sulla minaccia di distacco della fornitura del SII, inviando la relativa lettera/raccomandata di sollecito e costituzione in mora subito dopo la scadenza del termine di pagamento, senza adottare misure idonee ad escludere e/o

<sup>2</sup> Nel prosieguo del provvedimento, il termine consumatore ricomprende anche le microimprese.

<sup>3</sup> Cfr. segnalazioni (n.100 circa) trasmesse dall'AEEGSI (docc.78 e 85 e relativi allegati).

<sup>4</sup> Agli atti risultano acquisite oltre 110 segnalazioni inviate da consumatori, amministratori di condominii, Associazioni di consumatori e piccole imprese entro il termine di chiusura dell'istruttoria; ulteriori segnalazioni hanno continuato a pervenire anche successivamente alla data di chiusura dell'istruttoria.

interrompere l'avvio di detta procedura in caso di: (i) ritardi o mancata consegna delle bollette; (ii) avvenuto saldo della bolletta da parte dell'utente; (iii) invio della ricevuta di pagamento da parte dell'utente; (iv) esistenza di eventuali errori di Acea nella contabilizzazione degli importi, regolarmente pagati dall'utente, anche tramite istituto di credito, nelle ipotesi di domiciliazione bancaria o postale delle bollette.

**9.** Nei preavvisi di distacco recapitati nelle cassette postali dei condomini, ovvero mediante affissione nell'atrio condominiale, Acea spesso ha considerato come avvenuta la consegna all'amministratore della raccomandata – recante indicazione della morosità – basandosi sul dato, risultante nel proprio data base, del mero invio della comunicazione; ha fornito altresì informazioni generiche sulle presunte morosità del condominio, senza precisare quali fatture risultavano insolute e facendo supporre anche l'esistenza di altre morosità attraverso diciture del tipo “*salvo eventuali azioni di sospensione fornitura già intraprese per pregresse morosità*”.

***2) Mancata, tardiva o non risolutiva risposta alle istanze e ai reclami degli utenti, ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali, avvio o mancata sospensione della procedura di recupero del credito e distacco della fornitura in pendenza di reclamo***

**10.** Acea non ha garantito una corretta e tempestiva gestione delle richieste e dei reclami degli utenti, in spregio agli standard qualitativi imposti dalle Condizioni di fornitura, dalla Carta del servizio e dal Regolamento di utenza. In alcuni casi, Acea non ha dato riscontro alle istanze degli utenti (richieste di prestazione o informazioni, reclami, ecc.) ovvero ha risposto inviando comunicazioni interlocutorie sebbene in presenza di istanze lineari e - solo molto tempo dopo - ha inviato una risposta con pregiudizio dei diritti dell'utente, ivi compreso quello di ricevere il rimborso per tardività nella trattazione. Talvolta, i contenuti delle risposte ai reclami risultano non risolutivi o esaustivi, spesso ambigui o contraddittori, specialmente quando l'utente si rivolga a canali diversi (call center, sportello fisico, istanza scritta).

**11.** In molti casi, nelle more della trattazione delle istanze e dei reclami da parte degli utenti ovvero della risoluzione delle problematiche da essi segnalate, Acea ha avviato o comunque non ha arrestato le procedure di fatturazione e di recupero del credito, insistendo nell'inviare solleciti di pagamento/preavvisi distacco della fornitura nei confronti degli utenti interessati. Talvolta il professionista ha eseguito il distacco in presenza di reclami corredati dalle relative prove di pagamento nonché in pendenza di giudizi civili, conclusisi con il riconoscimento della fondatezza del diritto vantato dall'utente.

***3) Addebito di morosità pregresse in occasione dell'attivazione di un'utenza o voltura di un'utenza attiva, ritardi nell'attivazione dell'utenza***

**12.** Alcuni utenti hanno lamentato che Acea ha subordinato l'attivazione di una nuova utenza ovvero le istanze di voltura di utenze attive – provenienti da soggetti terzi rispetto al precedente intestatario – al previo pagamento delle morosità pregresse, maturate dall'utente cessato<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ad esempio, segnalazioni trasmesse da AEEGSI prot. n. 015891 del 6 giugno 2014 e prot. n. 025931 del 23 settembre 2014, nonché doc.30.



### III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

#### 1) *L'iter del procedimento*

**13.** Tenuto conto delle numerose segnalazioni trasmesse da AEEGSI e delle numerose altre segnalazioni in atti, in relazione alle condotte sopra indicate, con atto del 22 aprile 2015, prot. 0030334, è stato comunicato ad Acea l'avvio del procedimento istruttorio PS9916 per possibile violazione degli articoli 20, commi 2 e 3, 21, comma 1, lettere b), c), d), e) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo<sup>6</sup>.

**14.** In data 25 febbraio 2015, al fine di acquisire elementi utili alla valutazione delle condotte contestate l'Autorità ha deliberato di autorizzare lo svolgimento di accertamenti ispettivi, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi del professionista Acea Ato 2 S.p.A. e Acea8Cento S.r.l. Tali accertamenti sono stati svolti il 27 aprile 2015 presso le sedi del professionista site in Roma<sup>7</sup>.

**15.** Con la comunicazione di avvio, è stato richiesto al professionista di fornire alcune informazioni utili ai fini della valutazione delle pratiche commerciali oggetto di contestazione, cui il professionista ha fornito un primo riscontro in data 8 giugno 2015<sup>8</sup>.

**16.** Il 5 giugno 2015 Acea ha presentato una proposta di impegni, rigettata dall'Autorità nella sua adunanza del 9 luglio 2015, sul presupposto dell'interesse all'accertamento dell'eventuale infrazione nonché in ragione della parzialità degli stessi, in quanto riferibili solo ad alcune delle pratiche commerciali oggetto della comunicazione di avvio peraltro afferenti a condotte che, ove accertate, potevano integrare fattispecie di pratiche commerciali "*manifestamente scorrette e gravi*", per le quali l'articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, non può trovare applicazione. In data 25 settembre 2015, il professionista ha chiesto il riesame degli impegni in questione. Tale istanza è stata rigettata dall'Autorità nella sua adunanza del 7 ottobre 2015 confermando la decisione precedentemente assunta<sup>9</sup>.

**17.** In data 22 luglio 2015 l'Autorità ha deliberato la proroga del termine di conclusione del procedimento sussistendo particolari esigenze istruttorie, con relativa comunicazione alle Parti<sup>10</sup>. Ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento è stata deliberata dall'Autorità in data 3 settembre 2015 in accoglimento dell'istanza del professionista avanzata il 6 agosto 2015, dandone comunicazione alle Parti<sup>11</sup>.

**18.** In data 29 luglio 2015, in accoglimento dell'istanza del professionista, Acea è stata sentita in audizione. In questa occasione sono stati richiesti al professionista taluni elementi informativi meglio esplicitati nella richiesta di informazioni allegata al verbale di audizione, cui è stato dato riscontro nella memoria difensiva del 24 settembre 2015<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Doc.103.

<sup>7</sup> Docc. 110 e 111.

<sup>8</sup> Doc. 137.

<sup>9</sup> Doc.192.

<sup>10</sup> Doc. 162.

<sup>11</sup> Doc. 93.

<sup>12</sup> Doc. 187.

19. Durante tutto il corso del procedimento Acea ha avuto accesso a tutta la documentazione acquisita al fascicolo istruttorio nonché estratto copia delle segnalazioni e dei relativi allegati pervenute fino alla data dell'ultima consultazione degli atti da essa effettuata<sup>13</sup>.

20. Il 9 ottobre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttorio ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, fissando il relativo termine al successivo 29 ottobre 2015<sup>14</sup>, e contestualmente sono stati puntualizzati i profili oggetto di contestazione<sup>15</sup>. Il termine di chiusura istruttorio, sentita l'Autorità, è stato successivamente prorogato al 9 novembre 2015<sup>16</sup>, in accoglimento dell'istanza di proroga presentata da Acea in data 14 ottobre 2015<sup>17</sup>.

21. Il 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito AEEGSI) ai sensi dell'articolo 27, comma 1 *bis* del Codice del Consumo, parere<sup>18</sup> pervenuto in data 11 dicembre 2015.

## **2) Le evidenze acquisite**

### **i) Rilevazione, acquisizione e fatturazione dei consumi con modalità pregiudizievoli per gli utenti**

22. Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento si evince che la fatturazione dei consumi avviene a valle delle fasi previste nello schema sottostante<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Cfr. docc.121, 152, 183, 201, 211 e 216 recanti verbali di accesso agli atti ed estrazione di copia dei documenti effettuati da Acea.

<sup>14</sup> Doc. 193.

<sup>15</sup> In particolare, nella comunicazione del termine di chiusura dell'istruttorio, venivano precisate le condotte oggetto di contestazione, ipotizzando i relativi profili di scorrettezza, come di seguito sinteticamente indicato: A) subordinare l'attivazione di un'utenza, ovvero il subentro/voltura in utenze attive, al pagamento delle morosità pregresse, maturate dal precedente intestatario, poteva integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo;

B) rilevare i consumi reali tardivamente rispetto alla cadenza temporale prevista dal contratto di somministrazione ovvero omettere di rilevarli per lunghi periodi unitamente alla non considerazione delle autoletture comunicate dall'utente – senza indicare, in maniera chiara e con adeguata evidenza, nei documenti di fatturazione le modalità con cui le autoletture possono essere comunicate – poteva integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lettere d) e g) del Codice del Consumo; sotto ulteriore profilo, la fatturazione reiterata di importi per consumi stimati in eccesso senza conteggiare le autoletture comunicate dall'utente secondo i canali previsti dal gestore poteva porsi in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo;

C) il mancato rispetto delle procedure, dei tempi e dei criteri di fatturazione così come disciplinati dalle Condizioni di fornitura, dalla Carta del servizio idrico integrato e dal Regolamento di utenza, la mancata o tardiva disattivazione dell'utenza richiesta dal cliente con addebito dei consumi allo stesso non più legittimamente riconducibili, unitamente ai comportamenti aggressivi nella fase di riscossione potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, comma 1 lettere c), d) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo;

D) l'assenza di diligenza del gestore in presenza di consumi anormalmente elevati dovuti a perdite occulte, regolarmente segnalate, di cui gestore potrebbe venire a conoscenza ove rilevasse i consumi con cadenza regolare, unitamente all'addebito dei consumi a ciò dovuti ai consumatori senza rispettare i criteri e le procedure di c.d. depenalizzazione tariffaria potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, comma 1 lettere c), d) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo;

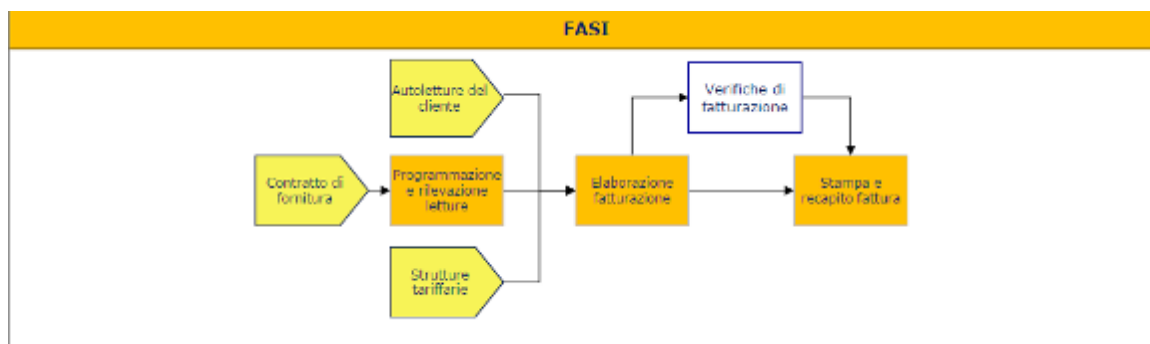
E) omissioni informative, ostacoli all'accesso alle procedure di reclamo e di conciliazione, non risolutività delle stesse, distacco della fornitura in pendenza di reclamo, per la loro articolazione, potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione dell'articolo 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo.

<sup>16</sup> Doc. 204.

<sup>17</sup> Doc. 196.

<sup>18</sup> Doc. 230

<sup>19</sup> Cfr. "Get media procedura lettura e fatturazione 2014", novembre 2014, doc. isp., cartella [omissis].



#### *Fase 1- rilevazione e acquisizione dei consumi*

**23.** Le modalità e la frequenza della rilevazione dei consumi nonché la conseguente fatturazione sono disciplinate nelle Condizioni di fornitura del SII predisposte da Acea, ove risulta che le “*fatture sono emesse con frequenza trimestrale in base ai consumi rilevati direttamente da Acea Ato 2 o comunicati dal cliente con le modalità previste in fattura. In carenza di rilevazione diretta o comunicazione dei consumi reali, Acea ATO 2 è autorizzata ad ammettere fatture d’acconto il cui importo sarà determinato sulla base del consumo storico dell’utenza.*” (art.15); le fatture di conguaglio “*saranno emesse, di norma, con la fatturazione del periodo immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o sia stata comunicata l’autolettura.* (...)”. Analogamente, il Regolamento di utenza di Acea dispone che gli apparecchi di misura vengono “*letti e verificati (...) di norma almeno una volta ogni trimestre*”<sup>20</sup>. Le disposizioni contrattuali pongono, quindi, sul medesimo piano la rilevazione dei consumi effettuata dal gestore e quella comunicata dall’utente.

**24.** In proposito dalle evidenze in atti emerge, in primo luogo, che la programmazione<sup>21</sup> delle letture stabilita da Acea è trimestrale solo per i Comuni di Roma, Guidonia e Monterotondo – ove segue “*un calendario di massima relativo agli impegni del trimestre successivo con l’indicazione approssimativa del numero di letture da effettuare*” – negli altri Comuni, invece, è semestrale – mentre gli “*affidamenti*” di letture che i lettori<sup>22</sup> esterni, incaricati da Acea, devono eseguire sono “*di consistenza variabile e assegnati in maniera sparsa e non consequenziale*”<sup>23</sup>.

**25.** In secondo luogo, dalle informazioni fornite da Acea nel corso del procedimento, risultano i seguenti valori percentuali di letture dei consumi eseguite dai lettori:

<sup>20</sup> Cfr. art. 27 del Regolamento di utenza Acea Ato 2 S.p.A. Analogamente, il DPCM 4 marzo 1996, recante “*Disposizioni in materia di risorse idriche*” nel fissare “*i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito ottimale*”, al punto “*8.4.9. Lettura e fatturazione*” prevede che la “*lettura dei contatori è effettuata almeno due volte all’anno, prima e dopo il periodo estivo o di massimo consumo. La scadenza di fatturazione non può essere superiore al semestre. È assicurata all’utente la possibilità di autolettura.*”; nel medesimo senso, il successivo DPCM del 29 aprile 1999, in merito alla gestione del rapporto contrattuale del SII, dispone (Scheda n. 3) che “*La lettura dei contatori deve essere effettuata almeno due volte l’anno. È assicurata all’utente almeno nei casi di collocazione in proprietà privata del contatore, la possibilità di autolettura.*”

<sup>21</sup> Cfr. “*Get media procedura letture e fatturazione 2014*”, doc. isp. citato.

<sup>22</sup> Si tratta di società che svolgono il servizio di rilevazione e acquisizione dei dati di consumo risultanti dai misuratori a seguito dell’affidamento del servizio tramite gara di appalto indetta da Acea. Il rapporto con i lettori è disciplinato dal contratto di appalto che ha durata biennale.

<sup>23</sup> Cfr. Capitolato dell’“*Appalto per le rilevazioni periodiche dei consumi di acqua, per le ripetizioni di letture e per i censimenti delle utenze idriche gestite da Acea Ato2 S.p.A.*”, 8 gennaio 2013, doc. isp., cartella [omissis].

Anno	ROMA	Altri Comuni
2012	[80-90]%	[60-70] %
2013	[80-90]%	[60-70] %
2014	[90-100] %	[70-80] %
2015	[90-100] %	[70-80] %

**26.** Sulla base di quanto dichiarato dal professionista, le letture mancanti sarebbero riconducibili alla collocazione dei misuratori in aree private, non altrimenti accessibili in assenza dell'utente e, comunque, inerenti a utenze ubicate in Comuni diversi da Roma.

**27.** Tali dati vanno raffrontati alle previsioni del contratto di appalto dei servizi di lettura ove, in primo luogo, risulta indicato che il tentativo di lettura va eseguito nel giorno stabilito da Acea<sup>24</sup>, mentre le ripetizioni delle letture sono rimesse ad una espressa e separata richiesta da parte del professionista. Il letturista adempie all'obbligazione anche attraverso l'indicazione della causale di mancata lettura<sup>25</sup>. In caso di misuratore inaccessibile, oltre all'effettuazione del rilievo fotografico (ad es. misuratore ubicato in proprietà privata inaccessibile), il letturista è tenuto a lasciare una "cartolina" che consente all'utente di prendere contatto per un successivo appuntamento per la lettura; in proposito il contratto di appalto prevede che per *"ogni utenza di ciascun singolo gruppo di lettura verrà remunerato solamente il primo appuntamento"*<sup>26</sup>. Acea si riserva il *"diritto di effettuare, in qualsiasi momento e senza obbligo di preavviso, controlli d'ufficio, a campione, sugli appuntamenti trasmessi dalla Ditta. (...)".* La violazione delle prescrizioni contenute nel capitolato di appalto (in termini di *"non veridicità dell'attività svolta"*, *"errori e/o inadempienze"*) comporta l'applicazione di penali, con una soglia di tolleranza predefinita pari allo *"[0-1%] del singolo carico di lavoro consegnato"*.

**28.** Ai fini della corresponsione dei compensi alle ditte incaricate dello svolgimento del servizio è previsto che Acea, dopo aver acquisito i dati dai letturisti, può effettuare verifiche al fine di determinare *"il numero delle prestazioni ritenute valide ai fini della contabilizzazione e corresponsione del compenso"*.

<sup>24</sup> In particolare, il contratto di appalto prevede: *"visita, nei giorni previsti dal calendario, di tutti i clienti indicati nel file analitico del gruppo assegnato e lettura dei misuratori, da parte di tutto il personale letturista impiegato nell'appalto, con apparecchiature elettroniche in grado di eseguire la rilevazione ottico-digitale e la certificazione dell'abbinamento della lettura con la matricola del misuratore"* nonché *"Ripetizione della visita, su richiesta della Committente, per ulteriore rilevazione dei consumi risultati anomali"* e la *"consegna di un'agenda giornaliera contenente gli appuntamenti con i clienti per i quali non sia stato possibile effettuare la lettura nel normale giro di rilevazioni previste dal calendario."* Nel contratto risulta altresì precisato che: *"I carichi di letture saranno comunicati alla Ditta appaltatrice, secondo calendari operativi stabiliti dalla Committente, mentre le attività di ripetizione letture e di rilevamento informazioni sulle utenze servite, di consistenza variabile in funzione delle esigenze di accertamento stabilite da ATO2, saranno oggetto di affidamenti specifici"*.

<sup>25</sup> Ad esempio, tra le altre, figurano *"utenza non trovata"*, *"misuratore illeggibile"* e *"utenza non a ruolo"*.

<sup>26</sup> Cfr. articolo 8 *"Appuntamenti utenze"* del capitolato di appalto sopra citato, ove risulta previsto che in caso di misuratore inaccessibile, oltre all'effettuazione del rilievo fotografico ambientale che documenta l'impedimento (i.e. misuratore ubicato in proprietà privata e in assenza dell'utente), il letturista è tenuto a lasciare una comunicazione scritta (cartolina), recante tutte le informazioni utili all'utente per prendere un appuntamento con la ditta. Se l'appuntamento viene mancato dall'utente il letturista deve effettuare un altro tentativo, comunicando ad Acea la lista degli appuntamenti giornalieri stabiliti. Rispetto a questo tipo di attività, il contratto di appalto prevede che: *"Per ogni utenza di ciascun singolo gruppo di lettura verrà remunerato solamente il primo appuntamento"*.

**29.** Le Risultanze Istruttorie palesano che tali verifiche sull'attività svolta dai lettori<sup>27</sup> in realtà non sono state svolte da Acea, né ha avuto luogo l'applicazione di penali per mancata effettuazione o ritardo nell'esecuzione dei tentativi di lettura programmati ovvero per comunicazione di dati errati o incongruenti (cfr., *infra* punti 40 e segg.). Infatti, per un verso, i dati di misura elaborati e prodotti dai lettori vengono caricati direttamente<sup>28</sup> nella piattaforma informatica di Acea (SICOL<sup>29</sup>); per altro verso, Acea non ha dato alcun riscontro alla richiesta di informazioni dell'Autorità avente ad oggetto le misure di controllo eventualmente attuate al fine di verificare il corretto operare dei lettori<sup>30</sup>.

**30.** A fronte dei dati e delle informazioni fornite da Acea unitamente alle dichiarate cause delle ipotesi di mancata lettura, le evidenze in atti palesano che: (i) ad aprile 2015, vi erano numerose letture da eseguire nel Comune di Roma, come emerso da una comunicazione interna ove è indicato che le *“Letture a Roma sono [500-1000] da fare subito comunque entro maggio”*<sup>31</sup>; (ii) numerose utenze - principalmente condominiali e ubicate nel Comune di Roma - risultano prive di dati di consumo reali (letture) per periodi superiori a 9 mesi<sup>32</sup>; (iii) molte utenze presentano dati di consumo reale anteriore al 2011. In merito a quest'ultima circostanza in una comunicazione interna dell'aprile 2015<sup>33</sup>, è indicato: *“Vi inoltro il risultato delle indagini sugli [50-100] clienti in più trovati SENZA letture reali con data superiore al 01/01/2011 (...) Vi ricordo che a [omissis] ne sono stati dati [500-1.000]”* mentre il numero di utenze complessivo, interessate dal problema, appare superiore a [500-1000] posto che in altra comunicazione, riportata in cronologia a quella in esame, si afferma: *“Da [500-1.000] siamo passati a [1.000-1.500] in Fascia F1 – F2 – F3. Come è possibile?”*.

**31.** La piattaforma informatica di gestione delle utenze consente di individuare quelle per cui Acea non dispone di consumi reali. Tale controllo<sup>34</sup>, vale a dire riscontrare *“eventuali utenze per le quali non è stata ricevuta lettura per tre trimestri”*, viene effettuato *“ogni nove mesi”*<sup>35</sup>, dunque con una frequenza diversa rispetto alla tempistica di fatturazione (mensile, bimestrale,

<sup>27</sup> Il capitolato di appalto prevede che Acea, dopo aver acquisito i dati di lettura dai lettori, può effettuare verifiche per determinare *“il numero delle prestazioni ritenute valide ai fini della contabilizzazione e corresponsione del compenso”*.

<sup>28</sup> Cfr. procedura di fatturazione *“Get media...”* doc. citato.

<sup>29</sup> SICOL è il sistema informatico di cui si avvale Acea per la contabilità delle letture.

<sup>30</sup> In particolare, in occasione dell'audizione della Parte tenutasi il 29 luglio 2015, è stato chiesto ad Acea di fornire le informazioni indicate nell'Allegato n.1 del Verbale di audizione (doc.166) e, nello specifico, di indicare: *“(i) quali iniziative vengono intraprese dai lettori ove il tentativo di lettura non va a buon fine; (ii) gli strumenti di controllo predisposti da Acea per la verifica dell'operato degli stessi”* cui nelle successive memorie del 25 settembre e 9 novembre 2015 non è stata data alcuna risposta.

<sup>31</sup> Così e-mail *“R: ALLACCI DISTACCHI DISDETTE LETTURE”* del 2 aprile 2015, doc. isp., cartella cartella [omissis].

<sup>32</sup> Cfr. file *“Ripetizioni da effettuare”* del 27 aprile 2015 elaborata nel corso degli accertamenti ispettivi, cartella [omissis].

<sup>33</sup> Cfr. e-mail del 13 aprile 2015, riportata nella cronologia di altra comunicazione del 16 aprile 2015 indirizzata all'Ufficio fatturazione recante *“Gestione dell'incremento da DB delle letture mancanti e degli SNC”*, doc. isp., cartella [omissis], ove si legge: *“Abbiamo verificato le estrazioni relative ai Tool rilasciati il 27 marzo e l'8 aprile. Tra le date sopra elencate abbiamo riscontrato delle modifiche/cancellazioni di letture relative alle [50-100] utenze in più rispetto al 27 marzo (...) Riassumendo: Tool 27 Marzo: [50-100] utenze erano presenti ma non con il KPI che riguardava l'assenza di letture ante 2011 poiché avevano una lettura reale superiore al 2011; Tool 08: aprile le suddette [50-100] utenze vengono estratte in quanto sono “affette” dal KPI che riguarda l'assenza di letture ante 2011”*.

<sup>34</sup> Così e-mail del 28 novembre 2013 e relativo allegato *“SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione \_del Credito Mercato Idrico”*, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>35</sup> Cfr. allegato *“SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione \_del Credito Mercato Idrico”*, citato.

trimestrale<sup>36</sup>) *“sulla base di un'estrazione effettuata dal sistema SICOL”*. In precedenza – vale a dire nel 2012 – risulta invece che: *“il controllo sulle letture non rilevate/ritardatarie, ossia sulle utenze che non hanno ricevuto lettura da almeno tre trimestri, e la verifica sulle motivazioni della mancata lettura, non è stato effettuato. La società ha comunicato che l'opzione di Sicol di alert in caso di mancata lettura per più di 9 mesi è stata disabilitata”*<sup>37</sup>.

**32.** Inoltre, la documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi mostra elevate percentuali di “scarto” delle letture dei consumi comunicate dagli utenti (c.d. autoletture) secondo le modalità stabilite dal professionista (es.: *web*, tastiera telefonica-IVR, *call center*). In caso di mancata accettazione dell'autolettura l'utente non ne viene sempre informato al momento della comunicazione del dato. Infatti, ciò risulta possibile solo laddove egli si rivolga al *call center*, mentre negli altri casi la lettura ancorché apparentemente “registrata” dal sistema può, in un secondo momento, essere scartata automaticamente senza che tale informazione sia veicolata al consumatore.

**33.** In proposito, la guida operativa del *call center* di Acea spiega che *“L'inserimento di una lettura inferiore alla precedente (effettiva) testimonia la presenza di un errore.”* vale a dire *“Errata lettura del cliente (attuale). - Errata lettura presente a sistema (l'errore è stato fatto nella lettura precedente). - Contatore che ha fatto il giro. - Cambio misuratore non registrato. - Guasto al misuratore o misuratore non installato correttamente (...)”*. L'operatore del *call center* non può inserire l'autolettura comunicata dall'utente ove questa si discosti da quella presente a sistema<sup>38</sup>, posto che le istruzioni di Acea sul punto indicano espressamente: *“Anche se fossimo certi che la misura è corretta, il sistema non è in grado di distinguerla. In questi casi NON inserire la lettura e informare il Cliente dell'anomalia. Verificare le letture a sistema e le fotografie, se presenti. Se non si riesce a rintracciare l'errore, allora è necessario che il cliente invii un reclamo scritto con una contestazione della fattura.”*

**34.** Il professionista è a conoscenza degli “annullamenti” delle autoletture degli utenti – eseguiti automaticamente dal sistema informatico – in ragione dei reclami ricevuti<sup>39</sup>. Nel verbale di audizione la parte ha dichiarato di aver avuto un problema di natura tecnica nell'acquisizione delle autoletture, durato per circa tre mesi. Invero, gli accertamenti ispettivi hanno palesato un'estensione del fenomeno più ampia. Ed infatti, da una comunicazione interna del 6 ottobre 2014 risulta che: *“Da una prima analisi eseguita sugli ultimi mesi (agosto e settembre) possiamo*

<sup>36</sup> Nel verbale di accertamenti ispettivi Acea ha dichiarato che a partire dal 2015 la fatturazione nel Comune di Roma è mensile in caso di impegno superiore ai 2000 metri cubi, nei restanti casi è bimestrale; per gli altri Comuni, è trimestrale per le utenze con impegni entro i 200 metri cubi, bimestrale per impegni tra i 200 e 2000 metri cubi.

<sup>37</sup> Ancora *“SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione\_del Credito Mercato Idrico”* cit, ove si legge che la disabilitazione del sistema di alert ogni 9 mesi era dipesa dal fatto che: *“1) Unità Fatturazione non ha risorse da poter impegnare in tale attività (letturisti) e gli attuali appalti (gare on line di 3 mesi), in attesa della gara europea, non prevedono l'attività di ripassi. 2) lasciarla abilitata senza poter eseguire i ripassi, creerebbe una errata informazione all'operatore in sede di consultazione di SICOL.”*

<sup>38</sup> Sul punto, si consideri *e-mail* del 16 gennaio 2015 da cui emerge che un utente, destinatario di fatture basate su consumi stimati in eccesso, si è rivolto al *“Servizio Clienti per segnalare l'anomalia e comunicare l'autolettura effettiva”* e l'operatore avrebbe *“risposto di non essere abilitato ad inserire il dato in quanto troppo discostante da quello presente a sistema”*.

<sup>39</sup> Cfr. anche *e-mail* Responsabile Customer Care del 17 marzo 2015 e relativo reclamo allegato *“(...) ho ricevuto diverse segnalazioni di mancata acquisizione delle autoletture di Ato 2. Cortesemente mi mandate le statistiche e le azioni che state mettendo in atto per risolvere il problema?”*.

verificare: un aumento notevole delle autoletture annullate; nel mese di settembre [2.000-3.000] pari al [70-90%] delle autoletture effettuate contro una media degli altri mesi che vedeva le letture annullate attorno al [60-70%] C'è da precisare che settembre è il mese in assoluto in cui ci sono state più autoletture", mentre il file allegato riporta che nel periodo compreso tra gennaio e settembre 2014, a fronte di un totale di [10.000-20.000] autoletture comunicate dagli utenti, ben [10.000-20.000] sono state scartate dal sistema. Ed ancora, in una successiva comunicazione del 19 gennaio 2015, risulta che il problema della mancata acquisizione delle autoletture si sarebbe nuovamente presentato nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2014 con percentuali che hanno raggiunto il [90-100%]<sup>40</sup>.

**35.** Le evidenze in atti mostrano che il fenomeno degli scarti di autoletture ha interessato anche il canale web, posto in una comunicazione interna<sup>41</sup> è riportato: "ti invio il file delle autoletture da web del mese di settembre, come potrai vedere su [3.000-4.000] letture, [2.000-3.000] sono state annullate e [500-1000] registrate, possiamo fare un'analisi del perché, nel file ho messo anche il tipo di errore dato dal sistema. Ti confermo che questo problema della percentuale di letture annullate persiste tutti i mesi, anche se in maniera minore e comunque se vuoi posso inviarti tutti i file da inizio anno, per un'analisi più completa."; nel file allegato alla successiva comunicazione in cronologia risulta che, a dicembre 2014, su [4.000-5.000] inserimenti da parte degli utenti via web solo [50-100] sono andati a buon fine.

**36.** Dall'esame di talune comunicazioni interne del 2014 emerge che Acea è a conoscenza anche delle cause che hanno determinato la mancata acquisizione dei dati di consumo comunicati dagli utenti, risultando che: "Rispetto alle autoletture annullate l'errore principale è proprio quello in cui è incappato l'utente che ha scritto, è all'AD ERR016 Verifica consumo lettura rispetto al minimo impegnato del servizio a settembre; ben il [70-80%] delle autoletture è stato annullato a causa di questo errore, mentre ad Agosto tale errore ha portato all'annullamento di [50-60%] autoletture. L'altro errore che ha portato all'annullamento di un numero considerevole di autoletture è ERR012 Verifica consumo lettura rispetto ad un consumo stimato a partire dal consumo medio annuo (CBC) del servizio con percentuali di annullamento del [40-50] e [20-30] nei mesi sempre di agosto e settembre"<sup>42</sup>.

**37.** La cronologia stessa degli eventi sopra descritti palesa, altresì, che Acea non si è attivata prontamente per risolvere i problemi sottesi allo scarto automatico del dato di misura; analogamente, la causa delle mancate acquisizioni delle autoletture comunicate dagli utenti via web nel 2014, al 20 gennaio 2015 non risultava ancora avviata a soluzione, come si desume dalle comunicazioni interne circolate tra gli uffici coinvolti<sup>43</sup>. Peraltro, alla fine del 2014, a valle di un incontro con Acea8Cento, tra gli obiettivi da raggiungere viene previsto quello di "Migliorare il tasso di buon fine delle autoletture web"<sup>44</sup> posto che: "Se parliamo di autoletture IVR (cioè

<sup>40</sup> Si veda e-mail del 2 ottobre 2014, in cronologia ad altra e-mail del 20 gennaio 2015 "Richiesta statistiche autoletture", doc. isp., cartella [omissis].

<sup>41</sup> Cfr. e-mail del 2 ottobre 2014 citata.

<sup>42</sup> Cfr. e-mail del 6 ottobre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

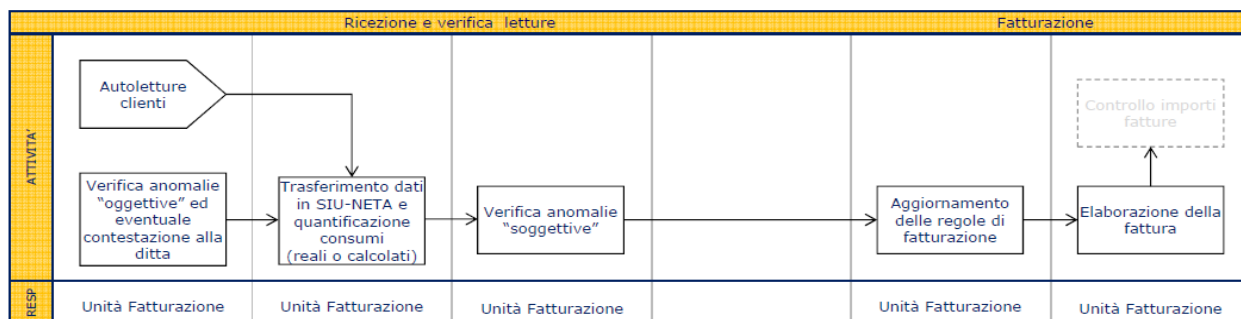
<sup>43</sup> Cfr. e-mail 20 gennaio 2015 "Richiesta statistiche autoletture", citata.

<sup>44</sup> In questi termini è il promemoria inerente "le performance dei canali di contatto", predisposto dagli Uffici Acea per una riunione dell'11 novembre 2014 cui ha partecipato anche Acea8Cento S.r.l..

comunicate dall'utente tramite tastiera telefonica, n.d.r.) *solo molto recentemente il tema è divenuto di interesse per ATO2 che ha iniziato a richiederci report e statistiche di utilizzo del servizio, attivo da anni ma mai affinato con presidio lato business ATO2 per l'analisi di scarti e motivazioni.*"

**38.** Nelle proprie memorie difensive, il professionista si è limitato a dichiarare che era opportuno sensibilizzare gli utenti – anche con apposite campagne - ad effettuare le autoletture dei consumi, senza fornire alcuna evidenza circa l'avvenuta definitiva risoluzione delle criticità sopra evidenziate.

**39.** Per quanto riguarda la congruità o correttezza dei dati di misura, la procedura utilizzata da Acea a partire dal novembre 2014 - sintetizzata dallo schema sottostante – prevede la possibilità di verificare talune anomalie in merito ai dati di consumo<sup>45</sup>, siano essi provenienti dai lettristi o comunicati dagli utenti, prima di procedere alla fatturazione.



**40.** In particolare, l'Unità Fatturazione dovrebbe verificare:

(i) *"anomalie oggettive, ovvero errori che non consentono la corretta acquisizione del dato"* di lettura, derivanti da un *"evidente errore di digitazione"* per le quali è prevista *"una correzione manuale"*. Laddove invece si rinvenissero *"anomalie per le quali non sia possibile risalire all'effettivo valore"* può essere chiesto alla ditta incaricata di provvedere a rigenerare un *"nuovo file completo"* di dati, senza richiedere la c.d. ripetizione delle letture. Quest'ultima attività, infatti, può costituire oggetto di successivi affidamenti *ad hoc* da parte di Acea qualora le letture comunicate non siano coerenti con quelle contenute negli archivi informatici<sup>46</sup>;

(ii) *"anomalie soggettive"*, individuate mediante un'estrazione dal sistema SICOL che considera come anomalo un valore di consumo: (a) molto alto cioè *"maggiore di 2 volte e mezza il consumo medio dell'utenza ed è maggiore di 2 volte e mezza l'impegno dell'utenza"*; (b) molto basso, cioè *"minore della metà del consumo medio dell'utenza ed è minore della metà dell'impegno dell'utenza"*.

**41.** Dal Piano di Interventi Correttivi (PIC)<sup>47</sup> del giugno 2014 risulta che tale controllo non è stato posto in essere. Ed infatti, in tale documento viene spiegato che: *"l'applicativo SICOL evidenzia le*

<sup>45</sup> Cfr. "Letture e fatturazione – procedura" novembre 2014, doc. isp. Cartella [omissis].

<sup>46</sup> Cfr. Capitolato dell'"Appalto per le rilevazioni periodiche dei consumi di acqua..." sopra citato.

<sup>47</sup> Cfr. "PIC\_SOC08 RMM18", doc. isp., cartella [omissis], ove risulta che l'Unità Fatturazione e Credito trasferisce i singoli dati delle letture, presenti nell'applicativo SICOL, nel sistema gestionale "NETA-SIU" unitamente - ove disponibile - alla rilevazione ottica del contatore effettuata dal lettrista.



letture che differiscono del  $\pm 50\%$  dal consumo medio (calcolato come media ponderata del consumo estivo ed invernale degli ultimi tre anni)” rispetto alle quali l’Unità Fatturazione e Credito è tenuta a: “indaga[rne] le cause e propo[ne]rre le verifiche del caso (eventuali verifiche e ripassi della lettura vengono disposti se l’entità della variazione e le possibili cause lo rendono opportuno) e che: “Ad evidenza del controllo, il [omissis] stampa, firma e data il report relativo alle letture anomale oggetto di verifica. L’archiviazione della documentazione prodotta è a cura dell’Unità Fatturazione.”. In merito a tali verifiche, il Piano in esame evidenzia quale “gap” proprio l’assenza di documentazione attestante il “controllo relativo all’analisi e risoluzione delle eventuali letture anomale rilevate a seguito del caricamento dei dati dall’applicativo SICOL” individuando un “rischio per la Società” consistente nella “rilevazione di crediti e ricavi non accurati” cui si propone di rimediare mediante la “produzione di un report da SICOL con l’evidenza del numero di letture acquisite, scartate e utilizzate per la fatturazione”. Ciò in quanto: “Nel sistema SICOL c’è evidenza, per ogni gruppo di rilevazione del numero totale delle letture rilevate, con il dettaglio delle lavorazioni. Non è rilevabile se poi tutte le letture sono state utilizzate per la fatturazione.”

**42.** In ogni caso, “in presenza di anomalia irrisolta la fatturazione periodica si deve basare sul consumo medio fornito dallo storico (determinato in automatico dal sistema gestionale NETA-SIU) e non sulla nuova lettura.”<sup>48</sup>. Conseguentemente, la successiva fattura sarà emessa sulla base di consumi stimati.

**43.** Qualora, invece, venga acquisito nel sistema il dato di consumo reale, le evidenze in atti mostrano che il professionista non esegue l’aggiornamento automatico delle stime dei consumi ivi presenti, in modo da avere disponibili per la successiva fatturazione consumi “vicini” a quelli reali dell’utenza (c.d. media plausibile), laddove continui a mancare il dato reale aggiornato<sup>49</sup>. Come indicato da Acea nelle memorie difensive, l’aggiornamento delle stime non è infatti automatico ma avviene dopo il “lancio” di procedure specifiche di aggiornamento che avrebbero una frequenza pari a due volte l’anno, prendendo come riferimento i “consumi effettivi dell’utenza, fatturati nell’ultimo anno”. Oltre alla procedura anche le segnalazioni in atti evidenziano l’emissione di fatture a conguaglio dopo l’acquisizione di dati reali senza la contestuale ridefinizione proporzionale dei consumi a sistema. Ciò è accaduto in un caso<sup>50</sup> in cui l’utente ha lamentato (in data 8 gennaio 2015) conguagli pluriennali rispetto al quale Acea, dopo aver confermato che “l’emissione della fattura di conguaglio non ha tenuto conto della necessità di provvedere ad una ridefinizione proporzionale dei consumi”, ha dichiarato di aver proceduto - in accoglimento del reclamo - alla “rettifica d’ufficio della lettura iniziale del contatore” e a rifatturare i consumi a partire dal 2003.

**44.** Più in generale, considerato che le fatture possono avere frequenza mensile, bimestrale o trimestrale<sup>51</sup>, per assicurare il rispetto di tale tempistica in assenza di dati effettivi (acquisiti dai lettoristi o comunicati dagli utenti), Acea emette fatture in acconto, sulla base dei consumi storici dell’utente nel corrispondente periodo dell’anno precedente (vale a dire sulla base dei consumi

<sup>48</sup> Cfr. il Piano di Interventi Correttivi “PIC\_SOC08 RMM18” citato.

<sup>49</sup> Cfr., tra le tante, segnalazioni docc. 101, 159, 160 e 186.

<sup>50</sup> Doc. 80.

<sup>51</sup> Cfr. verbale di accertamenti ispettivi, doc. 110.

reali rilevati e validati dal gestore in quel periodo); le Condizioni di fornitura prevedono che le fatture di conguaglio “saranno emesse di norma con la fatturazione del periodo immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o sia stata comunicata l’autolettura (...)”<sup>52</sup>. Lo schema sotto riportato<sup>53</sup> evidenzia dati significativi di fatture a conguaglio concernenti periodi superiori ai 13 mesi.

Anno emissione fattura	Numero di fatture emesse	Fatture con conguagli superiori ai 13 mesi
2013	[2 -3 milioni]	[200-300 mila]
2014	[2-3 milioni]	[100-200 mila]
2015	[1-2 milioni]	[10-50 mila]

**45.** Connessa alla rilevazione e acquisizione dei consumi risulta anche la condotta relativa alla sostituzione dei misuratori.

**46.** In proposito dalla documentazione in atti e dai riscontri forniti dal professionista risulta che, fino al 2012, Acea ha posto in essere campagne massive di sostituzione dei misuratori sia nel Comune di Roma, sia in occasione dell’acquisizione di nuovi Comuni (c.d. bonifica anagrafiche contatori). Attualmente la sostituzione dei misuratori verrebbe effettuata – secondo quanto dichiarato da Acea - solo ove necessario, d’ufficio o su richiesta del cliente. Dalla documentazione interna è emerso che Acea riceve circa [50.000-60.000] richieste di intervento tecnico all’anno per danno al contatore, rispetto alle quali il responsabile dell’Unità reclami ha rappresentato agli altri Uffici coinvolti: “(...) mi chiedevo se, nell’ambito di un così grande intervento ramificato sul territorio, potessimo rendere più proficuo il viaggio facendoci riportare anche letture dei contatori, esatta via e n. civico, e tutto quel che serve a bonificare un archivio (prima del passaggio in Sap), sentendo Operation che meglio di tutti saprà dire se – per esempio – quando perde un contatore si riesce a entrare in contatto con contatore in proprietà privata; contatto che a noi del commerciale è spesso precluso (...)”<sup>54</sup>.

**47.** Nei casi in cui i tecnici operano su iniziativa di Acea (c.d. “sostituzione d’ufficio”), la prassi prevede che il cambio di misuratore può essere eseguito anche in assenza dell’intestatario dell’utenza o di un suo rappresentante e non risultano previste garanzie sufficienti a mettere al riparo l’utente da successivi addebiti non dovuti quali, ad esempio, una comunicazione volta ad informare l’utente della successiva sostituzione, della data in cui l’intervento verrà effettuato nonché il rilascio di copia del verbale di avvenuta sostituzione, come peraltro previsto dal Regolamento di utenza<sup>55</sup>. Quest’ultimo, segnatamente dispone: “In caso di rimozione e sostituzione del contatore, verrà redatto il relativo verbale in due copie che, firmate dagli agenti dell’Acea e dall’utente, dovranno contenere le seguenti indicazioni: il tipo, il calibro e il numero

<sup>52</sup> Articolo 15 delle Condizioni di fornitura.

<sup>53</sup> Cfr. memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>54</sup> Cfr. e-mail “La butto lì” del 19 gennaio 2015, Cartella [omissis].

<sup>55</sup> Art. 15 Regolamento di utenza.

*del contatore, le risultanze della lettura, il motivo della sostituzione o rimozione e le eventuali irregolarità riscontrate”.*

**48.** In proposito, dalle segnalazioni in atti<sup>56</sup> si evince che Acea non sempre ha seguito tale prassi, lamentandosi spesso gli utenti di aver avuto notizia dell'avvenuta sostituzione del misuratore solo in ragione degli importi fatturati o in risposta ai propri reclami, il professionista, per converso, ha dichiarato che il misuratore rimosso rimane disponibile presso Acea per un certo periodo di tempo al fine di consentire agli utenti che dovessero richiederlo l'eventuale ispezione. Da una comunicazione interna, emerge che il professionista è consapevole del fatto che la sostituzione dei misuratori ha un impatto sulle rettifiche di fatturazione: *“dall’inizio dell’anno abbiamo tracciato su un file excell tutti quei reclami la cui soluzione passa attraverso il cambio del contatore. Ti allego il file pregandoti di trasmetterlo a [omissis] perché possa sollecitare ai suoi collaboratori gli interventi. Come sai, nella maggior parte dei casi, un cambio del contatore ha impatto su rettifiche di fatturazione”*<sup>57</sup>; il relativo file allegato riporta circa [omissis] istanze pervenute dal 2011 al 2015.

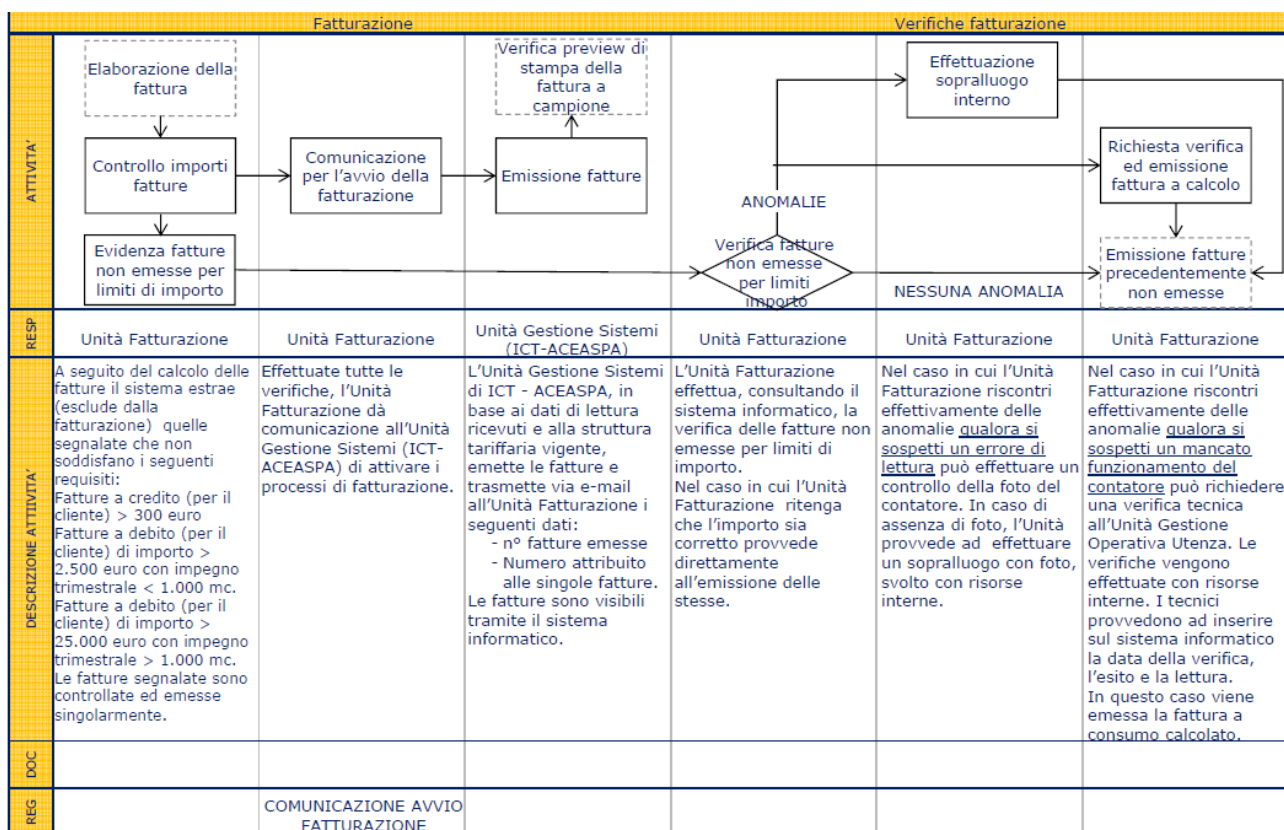
---

<sup>56</sup> Così, ad esempio, segnalazioni doc. 184, 185 e 195. In quest'ultimo caso il segnalante lamenta di aver subito la sostituzione del misuratore senza alcun preavviso e senza alcuna garanzia circa la correttezza delle operazioni di rimozione e sostituzione posto che, alla sua richiesta di poter verificare i consumi riportati dal misuratore presso lo Sportello fisico, Acea avrebbe semplicemente risposto che *“l'applicativo non carica le foto”*; peraltro, dopo la sostituzione, Acea avrebbe continuato a fatturare sulla base di consumi stimati in eccesso per oltre un anno. Ed ancora, segnalazione Federconsumatori - Roma prot.040879 del 24 dicembre 2013, trasmessa da AEEGSI.

<sup>57</sup> Cfr. e-mail del 16 marzo 2015, “Reclami- Cambi contatore”, doc. isp., cartella [omissis].

## Fase 2- Emissione e verifica fatture

49. Il processo di emissione delle fatture dei consumi si articola nelle fasi riportate nel seguente schema:



50. Come si evince dallo schema, vengono escluse automaticamente dal ciclo di fatturazione le bollette che presentino un credito per il cliente maggiore di 300 euro, ovvero un debito maggiore di 2.500 € per un “*impegno trimestrale*” fino a 1000m<sup>3</sup>, nonché quelle con un debito fino a 25.000 € con “*impegno trimestrale*” superiore ai 1000 m<sup>3</sup>. La procedura prevede che le fatture escluse vengono controllate ed emesse singolarmente.

51. L’“*impegno trimestrale*” previsto da Acea ai fini degli “*aleri*” del sistema di fatturazione, raffrontato agli scaglioni di consumo considerati dall’Autorità d’Ambito per le varie fasce di consumo - ai fini dell’articolazione tariffaria - appare diverso e superiore rispetto ai consumi previsti per le utenze domestiche in un anno: le tariffe sono infatti articolate in modo da prevedere consumi annui variabili da 92m<sup>3</sup> (fascia agevolata) a 368 m<sup>3</sup> e oltre (terza fascia di consumo).

52. Inoltre queste soglie di consumo, ritenute anomale (“*alert*”) da Acea, valgono anche in caso di perdite occulte di acqua verificatesi nel tratto di impianto di pertinenza del consumatore. Infatti non risultano altri meccanismi di controllo automatico degli importi da fatturare generati dal

sistema laddove questi siano oggettivamente e anormalmente alti rispetto a quelli fatturati in precedenza<sup>58</sup> per quell'utenza e comunque tali da far sospettare l'esistenza di una perdita occulta.

**53.** Peraltro, al verificarsi delle ipotesi sopra descritte non segue il "blocco" automatico della fattura né risulta prevista una comunicazione all'utente in proposito. La procedura prevede infatti, unicamente che l'Unità Fatturazione effettui le verifiche "*consultando il sistema informatico*" e, nel caso in cui ritenga corretto l'importo generato dal sistema, provvede direttamente all'emissione della fattura; solo laddove venga sospettato "*un mancato funzionamento del contatore*" può essere richiesta una verifica all'Unità Gestione Operativa Utenza. Anche in tale ultimo caso non viene inviata alcuna comunicazione all'utente per avvertirlo dell'eventuale esistenza di una perdita occulta e invitarlo ad intervenire con la sollecitudine del caso. Infatti, dalla documentazione interna di settembre 2014 - acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi - risulta che all'utente non viene inviata nessuna comunicazione "*per consumi elevati*" in quanto "*attualmente non previsto per ATO2*"<sup>59</sup>.

**54.** Si tratta di consumi particolarmente elevati rispetto ai quali il gestore, a volte, non riesce a risalire alla causa che li ha effettivamente determinati. Così, ad esempio, in una comunicazione<sup>60</sup> interna relativa ai consumi addebitati a un condominio per perdita occulta emerge che: "*(...) dapprima due fatture per l'importo di euro 46.923,95, successivamente altra fattura per l'importo di euro 10.143,30 ed infine ulteriore fattura per l'importo di euro 18.621,57 corrispettivi molto superiori a quelli dovuti secondo la media storica dei consumi tipica dell'utenza*". In questo caso, l'Ufficio Legale Acea ha rappresentato agli Uffici Reclami, Fatturazione e Customer Care che: "*il Tribunale ha invitato ACEA a produrre il gruppo di misura sostituito in esito alla misura che ha interessato parte significativa del Comune di Roma. Avrei necessità di sapere se è possibile in qualche modo rintracciare questo contatore, posto che effettivamente l'addebito al condominio è assolutamente esorbitante e noi non siamo in grado di suggerirne la causa*".

**55.** L'esame delle evidenze in atti mostra che trattandosi di perdite occulte, dunque non immediatamente visibili, gli utenti ne vengono a conoscenza spesso solo al momento del ricevimento delle fatture; inoltre, ai successivi reclami e richieste di intervento dei consumatori Acea non dà seguito con sollecitudine. Così, ad esempio, in un reclamo di un consumatore domiciliato nel Comune di Roma<sup>61</sup>, inviato con raccomandata A/R il 26 novembre 2014, risulta l'addebito di consumi per oltre 2400€ dovuti alla rottura di una tubatura; il gestore avrebbe risposto solo il 20 gennaio 2015 affermando che "*i ripetuti guasti alle saracinesche del contatore a servizio della sua utenza*" l'avrebbero indotto ad accogliere la contestazione e a rettificare la fattura. Da altra fattispecie segnalata da un condominio di Roma<sup>62</sup> emerge che le soglie di "*alert*"

---

<sup>58</sup> Dalle segnalazioni in atti, risulta, che è sempre l'utente ad accorgersi della perdita di acqua in ragione degli importi fatturati da Acea anche superiori alle soglie sopra indicate, non essendo intervenuta alcuna comunicazione del gestore volta ad avvisare tempestivamente – vale a dire in occasione della rilevazione del consumo e inserimento della stessa a sistema – della anomalia dello stesso, ragionevolmente collegata a una perdita occulta di acqua.

<sup>59</sup> Cfr. slides "*Acea20\_Ato2\_IS-U GAP Mappatura processi to be*", datate 25 settembre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>60</sup> Cfr. e-mail "*Condominio Via [omissis]*", 29 gennaio 2015 e relativa corrispondenza in cronologia e allegati (doc. isp., cartella CONTENZIOSO) relativa a una causa intentata da un Condominio di via [omissis] a Roma nei confronti di Acea a seguito di addebito di consumi molto elevati (circa 68.000 euro) per una perdita occulta.

<sup>61</sup> Cfr. e-mail "*Depenalizzazione*" del 29 aprile 2015, doc. isp., Cartella CONTENZIOSO.

<sup>62</sup> Così, tra le altre, segnalazione doc. 188.

su cui si basa il sistema di fatturazione di Acea non hanno prodotto né l'esclusione delle fatture dal relativo ciclo di fatturazione, né la successiva verifica individuale da parte delle Unità preposte le quali – in casi come questo – avrebbero potuto chiedere un intervento tecnico o avvertire l'utente. Infatti, il denunciante contesta l'emissione di tre fatture consecutive (ultimo trimestre 2014, primo e secondo trimestre 2015) dagli importi variabili da 4.000 a 9.000 euro circa, che risultano *“eccedere quattro volte le medie consuete”* di consumo del condominio; la causa di questi addebiti era una perdita occulta, rilevata dal condominio stesso in occasione dei lavori eseguiti a giugno 2015.

**56.** Secondo i dati forniti dal professionista – nel periodo oggetto di indagine – Acea avrebbe ricevuto oltre [5000- 6000] domande di riduzione tariffaria (c.d. “depenalizzazione”) per perdite occulte.

**57.** Si rileva, inoltre, l'assenza di una tipizzazione delle ipotesi di *“guasto occulto”*, rese adeguatamente conoscibili all'utente, in presenza delle quali può essere chiesto ed ottenuto il beneficio della depenalizzazione. In particolare, il professionista ha dichiarato che l'applicazione del beneficio segue le disposizioni dettate dalle delibere n.2496/97 e n.1544/98 della Giunta del Comune di Roma. Tali delibere non sono pubblicate sul sito del professionista.

**58.** Dagli accertamenti ispettivi risulta inoltre che - a partire da aprile 2014 – Acea ha ritenuto di estendere la “casistica” delle fattispecie che possono beneficiare della depenalizzazione elaborando delle linee guida a diffusione interna a *“seguito di alcuni casi di richieste di depenalizzazione tariffaria per guasti occulti” respinte e che sono poi sfociate in contenziosi legali (...), si ritiene di poter estendere la possibilità di richiedere il beneficio previsto dalle delibere del Comune di Roma sulla materia*<sup>63</sup> applicandolo *“anche ad alcune tipologie di guasti di natura occulta che riguardano dispositivi posti sulle tubazioni private e che fanno anch'essi parte dell'impianto interno”*. A mero titolo esemplificativo il caso classico di guasto ad un serbatoio interrato.”, vale a dire ipotesi che *“pur potendosi considerare “guasti di natura occulta” sono state finora escluse dalla possibilità di accedere al beneficio della depenalizzazione”*. Anche tali ipotesi di guasto occulto non risultano conoscibili agli utenti, neppure tramite il sito internet del professionista, essendo contenute in un documento a circolazione interna.

**59.** Con riferimento poi alle modalità di addebito dei consumi collegati alla perdita occulta (depenalizzazione tariffaria) risulta che Acea richiede il pagamento: (i) integrale dei consumi eccedenti quattro volte le medie consuete, fatturate con applicazione della tariffa base vigente; (ii) del canone dovuto per i servizi di depurazione<sup>64</sup> che, rispetto all'acqua dispersa, non sono erogati.

**60.** In merito agli effetti delle perdite occulte, risulta che: *“(…)si ritiene più utile e corretta un'applicazione più aperta e meno severa della normativa, in quanto la concessione del beneficio: 1)non integra un danno per l'azienda, posto che l'acqua erogata viene comunque pagata alla tariffa base; 2) è “dispositiva”: è soggetta cioè a richiesta dell'utente, che può anche ritenere di riservarsene l'utilizzo in una circostanza più utile, ed ha luogo “una tantum” (una sola volta nella*

---

<sup>63</sup> Così cfr. e-mail del 11 aprile 2014 *“I nuove linee guida sui guasti di natura occulta – depenalizzazione”*, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>64</sup> Il canone di depurazione, in tali casi, è calcolato facendo riferimento alla media dei consumi fatturati nel semestre antecedente al periodo in cui si è verificata la perdita occulta.

*vita commerciale dell'utenza); 3)riduce le attività di verifica e controllo; 4)riduce i reclami ed il contenzioso giudiziario; 5)abbatte i crediti insoluti in bilancio*"<sup>65</sup>.

**61.** Per quanto riguarda invece le fatture di conguaglio che generano un credito a favore dell'utente, il sistema informatico in uso ad Acea prevede l'esclusione dal ciclo di fatturazione delle bollette che recano un credito superiore a 300 €. In questi casi, dalle segnalazioni in atti, risulta che Acea non effettua il rimborso del credito nella prima fattura utile, né vengono effettuate compensazioni tra eventuali debiti e crediti dell'utente.

**62.** Dal modello di bolletta di Acea acquisito agli atti del procedimento nel corso dell'ispezione risulta che l'esistenza di un credito dell'utente nei confronti del professionista viene evidenziato con la dicitura "ATTENZIONE QUESTA BOLLETTA NON DEVE ESSERE PAGATA" (enfasi originale) mentre l'importo frutto di conguaglio positivo è preceduto dal segno meno, senza indicare all'utente che il rimborso avverrà previa istanza e con quali modalità può essere chiesto.

**63.** Inoltre, la procedura interna mostra che le istanze di rimborso non hanno una trattazione prioritaria, essendo gestite singolarmente e in assenza di misure che garantiscano la contestuale verifica circa la presenza di reclami o solleciti da parte dei consumatori. Così, ad esempio, in una *e-mail* datata dicembre 2014 un consumatore ha rappresentato ad Acea: "*in data 10/11/2014 mi avete inviato una lettera in cui vi scusate per il ritardo nel rimborso che mi è dovuto da Acea Ato 2 (oltre 1.000 euro) e mi comunicate di avere avviato l'iter per il rimborso in seguito al reclamo n. 4640737 (Rif. Prot. 36921 del 25.10.2014). Mi domando quanto lungo e complicato sia questo iter, visto che ad oggi non ho ricevuto alcun rimborso!!*"<sup>66</sup>. Ed ancora, nel caso segnalato da un Condominio di Roma<sup>67</sup>, dalla documentazione prodotta si evince che Acea, a fronte del riconoscimento di un credito pari a oltre 2500€(indicato in fattura con le modalità sopra descritte) nella fattura datata 8 luglio 2015, ha inviato in data 13 luglio 2015 una raccomandata recante il sollecito di pagamento per un importo di €2143,80 senza effettuare alcuna compensazione, né restituire l'importo residuo eccedente il debito. In altra fattispecie<sup>68</sup> l'amministratore del condominio segnalante, nel contestare la fatturazione da parte di Acea di consumi stimati per tre anni, documenta di aver richiesto il rimborso dell'importo pagato in eccesso in data 12 marzo 2015, mediante il deposito del modulo previsto dal gestore presso lo sportello Acea, e di averlo successivamente sollecitato, in data 11 agosto 2015, a restituire il credito. Ciononostante alla data della segnalazione (8 settembre 2015) il rimborso non era stato ancora corrisposto.

**64.** Il professionista è consapevole delle doglianze dei consumatori sia in ragione dei reclami e delle relative comunicazioni interne, in cui si da conto dell'esistenza di istanze di rimborso inevase, sia a seguito delle sentenze del Giudice ordinario. In questi termini è una comunicazione interna del 2014 - relativa all'esecuzione di quanto disposto dal giudice con sentenza – ove risulta che: "*Inoltre l'allegata sentenza con la quale veniamo condannati al pagamento di € 4.280,56 nonché allo storno della fattura (...). Da quello che vedo la fattura è stata già stornata da tempo. Per quanto riguarda invece il pagamento di € 4.280,56, esso fa riferimento alla nota di credito*

---

<sup>65</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>66</sup> Cfr. *e-mail* "R: Rimborso utenza [omissis]" del 29 dicembre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>67</sup> Doc.165.

<sup>68</sup> Doc. 182.

2010/446217 della quale il ricorrente afferma di non aver mai ricevuto il pagamento. E' pertanto necessario procedere al rimborso di tale somma.”<sup>69</sup>.

**65.** Ulteriore condotta oggetto di contestazione che trova riscontro nelle segnalazioni in atti e nella documentazione ispettiva è rappresentata dall'emissione di fatture successivamente alla richiesta di cessazione del rapporto di utenza.

**66.** In proposito si rileva che le condizioni di fornitura del SII e il Regolamento di utenza prevedono che il contratto di somministrazione è risolto qualora: (i) l'utente chieda la disdetta con comunicazione scritta inviata con posta raccomandata o consegnata presso lo sportello fisico; (ii) al momento della comunicazione di fine lavori, nel caso di utenza attivata per “uso cantiere”<sup>70</sup>.

**67.** Le evidenze in atti mostrano che in entrambi i casi Acea non dà seguito alle istanze degli utenti tempestivamente ovvero nei tempi previsti dalla Carta del Servizio, continuando a fatturare importi senza emettere il relativo conto finale. In proposito il professionista ha dichiarato, per un verso, che nel 2014 il numero di disdette eseguite entro i tempi previsti dalla Carta del SII, nei Comuni di Roma e Fiumicino, sono pari al [50-90%] delle richieste pervenute; per altro verso di non poter “quantificare il numero di interventi eseguiti entro 30 giorni atteso che non si tratta di dati tracciati dalla società”<sup>71</sup>.

**68.** Le evidenze in atti palesano che ad aprile 2015 vi sarebbe un consistente ritardo nell'esecuzione delle disdette, posto che da una comunicazione interna<sup>72</sup> del professionista viene riportato quanto segue: “[3.000-4.000] disdette appartenenti al periodo 2004-2015 per le quali sono state individuate [1.000-1.500] disdette bloccate e quindi [2.000-2.500] da eseguire”; ed ancora, da un monitoraggio effettuato sulle disdette, allegato ad altra comunicazione<sup>73</sup> dell'8 aprile 2015, può evincersi quanto riportato nel sottostante prospetto relativo agli “Ordini Di Intervento - ODI”.

---

<sup>69</sup> Cfr. e-mail “I: Cond. v [omissis] / Acea Ato 2 utenza 930157201”, 16 dicembre 2013, doc. isp., cartella CONTENZIOSO.

<sup>70</sup> In proposito il Regolamento di utenza (art.5) e le Condizioni di fornitura (art.13) prevedono che il contratto di somministrazione cessa al momento della comunicazione della disdetta ovvero è “risolto di diritto dall'Acea alla fine della costruzione dell'immobile” comunicata al gestore. In entrambi i casi, l'utente è tenuto a inviare una comunicazione scritta a mezzo posta raccomandata con ricevuta di ritorno oppure a consegnarla presso gli sportelli Acea.

<sup>71</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>72</sup> E-mail del 7 aprile “ALLACCI DISTACCHI DISDETTE LETTURE”, doc. isp, Cartella [omissis]; in altra e-mail del 2 aprile 2015 sulla medesima questione ( doc. isp, Cartella [omissis]), risulta indicato “Disdette richieste utente (circa [3500-4000]) [omissis] esegue verifica degli ODI sospesi e delle motivazioni. A seguire si chiederà a CC l'esecuzione d'ufficio degli interventi. Le rimanenti disdette non sospese dovranno essere eseguite dalle unità”.

<sup>73</sup> Cfr. e-mail dell'8 aprile 2015 “Situazione ordini in carico a operation”, doc. isp. Cartella [omissis].



---

**Conteggio di Numero  
ODI**

	Bloccato	Eseguito	Stampato	Totale complessivo
COMUNI	[1.000-1.500]	[100-150]	[1.000-1.500]	[2.500-3.000]
ROMA	[200-250]	[20-50]	[500-1.000]	[500-1.500]
Totale complessivo	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

---

**69.** Per quanto riguarda le istanze di cessazione delle utenze uso cantiere, si rileva che alla prosecuzione del rapporto contrattuale consegue la fatturazione di importi elevati operando – in tale ipotesi – il criterio del “*minimo contrattuale impegnato, ossia un quantitativo d’acqua che deve essere pagato anche se non consumato, pari a 250 m<sup>3</sup> trimestrali*”<sup>74</sup>. Tale circostanza si è verificata nel caso della consumatrice<sup>75</sup> divenuta parte del procedimento, titolare di un contratto di fornitura “uso cantiere”, la quale ha comunicato ad Acea il 19 novembre 2013 - presso lo sportello fisico del professionista<sup>76</sup> - l’ultimazione dei lavori (ristrutturazione di un immobile) e la contestuale richiesta di cambio della destinazione d’uso da cantiere a domestico producendo la richiesta documentazione, attendendosi la conseguente risoluzione “*di diritto*” del relativo contratto<sup>77</sup> e l’emissione del conto finale. Al contrario, dalla documentazione in atti risulta che, con comunicazione datata 17 gennaio 2014, Acea ha indicato alla segnalante che “*in data 15/01/2014 è stato definito il preventivo 2013/15990 (...)*” e che “*La prosecuzione della pratica stessa è subordinata al pagamento della somma di € 0 comprensivo di iva a titolo di contributo lavori (...)*”, riportando le relative modalità di pagamento, senza peraltro indicare che era comunque necessario formulare un’accettazione espressa di questo “preventivo”. Il conto finale – peraltro errato - invece, è stato emesso da Acea il 14 aprile 2015<sup>78</sup>, e dal relativo dettaglio risulta che oggetto di fatturazione è “*un consumo pari a 1 mc per il consumo rilevato dal 12/11/2012 al 08/10/2014*”. Al consumo totale si sommano quote fisse e altri addebiti per un totale di 426.59 euro” mentre i consumi già fatturati “*in acconto nelle bollette precedenti*” risultano pari a “1123 mc”. In merito alla mancata esecuzione della disdetta e al connesso ulteriore addebito dei consumi pari al “*minimo impegnato*” il professionista non ha fornito alcuna indicazione, limitandosi a sottolineare che il cambio d’uso da cantiere a domestico sarebbe avvenuto tardivamente avendo la segnalante sottoscritto il “preventivo di spesa” sopra indicato – ancorché recante nessun importo da pagare – “*sette mesi dopo*” la ricezione dello stesso. Ed ancora, un altro consumatore ha ottenuto l’uso “cantiere” tre anni dopo la sua istanza e, segnatamente, dopo aver comunicato la

---

<sup>74</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>75</sup> Cfr. doc. 129 e successive integrazioni.

<sup>76</sup> Cfr. allegato 11 del doc. 170 (integrazione segn. doc. 129).

<sup>77</sup> Cfr. art.12 Regolamento di utenza.

<sup>78</sup> Si veda l’allegato 16 del doc. 170 (integrazione segn. doc. 129).

conclusione dei lavori edili e chiesto il cambio di destinazione d'uso a "domestico", peraltro non ancora ottenuto alla data della segnalazione nonostante i numerosi reclami<sup>79</sup>.

**70.** Le vicende appena descritte, inerenti la non tempestiva evasione delle istanze di disdetta nonché di modifica della destinazione d'uso, trovano conferma in due circostanze di fatto. La prima, desumibile dalle stesse affermazioni del professionista che, da un lato, ha dichiarato che nel sistema informatico di gestione delle utenze (CRM) verrebbero indicate e tracciate tutte le istanze, reclami, dati di misura, ecc. ecc., relativi al singolo utente; dall'altro, alla richiesta dell'Autorità di indicare per le utenze attivate ad uso cantiere la data di attivazione e quella in cui è pervenuta la richiesta di disdetta/ultimazione lavori ha risposto che Acea *"non è in possesso di tutti i dati richiesti ma esclusivamente dei dati anagrafici (indirizzo, utenza nominativo) e i dati relativi alla data di inizio e fine fornitura. Non è disponibile il dato relativo alla comunicazione di chiusura cantiere."*<sup>80</sup>, con ciò palesando che tali istanze non vengono inserite nel *data base* (CRM) clienti.

**71.** La seconda circostanza fattuale è desumibile dalla documentazione<sup>81</sup> acquisita in ispezione ove risulta che, al 31 marzo 2015, [20.000- 30.000] utenze cessate risultavano ancora senza conto finale.

#### *Fase 3 – recapito fatture*

**72.** La procedura prevista da Acea per l'elaborazione (*layout* fattura recante la data di emissione, controllo dati, *spool* di stampa) e la successiva consegna delle fatture richiede tempi medio-lunghi, come dichiarato dalla responsabile dell'ufficio fatturazione nel verbale di accertamenti ispettivi<sup>82</sup>, essendo necessari dai due ai tre giorni per il *"layout fattura, spool di stampa"* (prima dell'invio al fornitore dei servizi di stampa e recapito), cui si aggiungono altri quattro o cinque giorni per le attività di stampa dopo le quali *"le fatture sono materialmente disponibili per la consegna agli utenti"* i cui tempi non sono espressamente dettati da Acea la quale non sempre dispone di report completi di avvenuta/mancata consegna. I tempi richiesti dalla procedura sin qui descritta non vengono scorporati dai 30 giorni entro cui l'utente è tenuto a pagare la bolletta. Il termine per il pagamento, infatti, inizia a decorrere dalla data di emissione della fattura.

**73.** Il professionista è consapevole dell'esistenza di fenomeni di mancato o tardivo recapito delle bollette sia in ragione delle contestazioni ricevute da Acea8Cento, sia dai reclami scritti. Sul primo punto, dalla documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi, emerge che il fenomeno si è verificato più volte<sup>83</sup>. In particolare risulta che Acea8cento, nel periodo compreso tra marzo e aprile 2015, ha registrato un aumento della percentuale giornaliera dei reclami concernenti la mancata consegna delle fatture, passata dal [1-5%] al [5-10%]<sup>84</sup>.

---

<sup>79</sup> Cfr. doc.172.

<sup>80</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>81</sup> Cfr. *"Gruppo Acea – Programma Acea 2.0 Steering Committee – Roma 31.3.2015"*, doc. isp., Cartella "Operation".

<sup>82</sup> Doc.110.

<sup>83</sup> Cfr. e-mail *"R: 11-04-201 ACEA ATO2 - lavorazioni aprile - CONSEGNE [omissis]"* del 13 aprile 2015 e relativa corrispondenza in cronologia, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>84</sup> Così può desumersi da un report relativo ai motivi di contatto giornaliero del *call center* Acea8cento, nel periodo marzo - aprile 2015, ove è riportata una percentuale giornaliera di utenti che lamentano il mancato recapito di fatture, variabile dal [2-4%] al [omissis], doc. isp., Cartella Acea8Cento.

**74.** Sul secondo punto, Acea è consapevole dell'esistenza di gravi disservizi nella consegna delle bollette verificatisi alla fine del 2014 e primo trimestre 2015 tali da indurre il professionista a revocare l'incarico della consegna alla società affidataria a favore di [omissis] e valutare l'opportunità di adottare misure nei confronti della società incaricata del recapito. Così, da un documento datato 11 novembre 2014, risulta che *“il servizio, in carico alla società [omissis], evidenzia una situazione di forte disservizio. Occorre verificare la possibilità di applicare penali o comunque la percorribilità di altre strade per ottenere un servizio efficace.”*. Acea ha altresì precisato – nelle proprie memorie - che in questi casi non vi sarebbe stato pregiudizio per gli utenti in quanto avrebbe disposto la sospensione e il posticipo *“del calcolo degli interessi di mora per ritardato pagamento”*, mentre sul sito internet del professionista sarebbe stato pubblicato un avviso in cui gli utenti vengono informati del fatto che *“le fatture emesse ad aprile 2015 potrebbero essere recapitate con un leggero ritardo rispetto alla data di scadenza”*<sup>85</sup>. In questi casi Acea ha dichiarato di aver diffidato la società [omissis] il 3 dicembre 2014 e che *“intraprenderà eventuali azioni di tutela ovvero di recupero in relazione ai quei crediti che, all'esito di un esame individuale, risultassero maturati per effetto dei descritti disservizi, tenendo conto del relativo ritardo”*. In proposito si rammenta che il sistema di recapito delle fatture agli utenti, in uso ad Acea, non prevede la tracciatura della data di avvenuta consegna del documento di fatturazione.

**75.** Inoltre, da una comunicazione interna del 14 novembre 2014, indirizzata al Responsabile dell'Ufficio Reclami di Acea, si evince che: *“nel mese di ottobre si registra un significativo aumento dei volumi [di reclami, n.d.r.], legato prevalentemente al mancato recapito fatture e ad un blocco delle attività di rettifica fatture per un disservizio di Neta H2O”* (enfasi aggiunta). Valga in merito il seguente reclamo da cui si evince che: *“alla signora (...) [omissis], cliente residente in via (...) sia giunta in data 29 dicembre 2014 fattura 2014/2116563 (con scadenza 18-12-2014!!!!) con relativo conguaglio consumi dal 4-11 2010 al 9-9-2014 (ben quattro anni!!!!) per l'ammontare di euro 722,07”*<sup>86</sup>.

**76.** Al mancato o tardivo recapito delle fatture sono collegate le ulteriori problematiche delle istanze di rateizzazione connesse a fatture di importi elevati per conguagli. Sul punto, rileva il fatto che la consegna della bolletta dopo la scadenza del termine di 30 giorni per pagare non consente di chiedere la rateizzazione dell'importo, spesso elevato. Nelle bollette risulta indicato che è possibile ottenere la rateizzazione di *“fatture non scadute che rientrano in consumi superiori alle medie dell'utente aventi per oggetto conguagli”* nonché *“fatture in condizioni diverse”* e fino a un massimo di sei rate mensili previa istanza scritta avvertendo che in caso di mancato pagamento a scadenza delle rate consegue il *“distacco immediato”* della fornitura.

#### *Fase 4 – morosità, riscossione e recupero del credito*

**77.** Dalle evidenze in atti risulta che il giorno successivo (31°) alla scadenza del termine di pagamento indicato nella bolletta, l'utenza è considerata morosa con applicazione immediata dei

---

<sup>85</sup> Cfr. memoria Acea 8 giugno 2015.

<sup>86</sup> Cfr. e-mail *“Richiesta rateizzazione fattura conguaglio utenza”* del 14 gennaio 2015, doc. isp., cartella [omissis].

relativi interessi<sup>87</sup> per ritardato pagamento. Non risulta previsto nel sistema informatico di fatturazione uno strumento idoneo a bloccare l'esazione di detti interessi nelle ipotesi in cui si verificano fenomeni quali: (i) la particolare contrazione del termine di pagamento (decorrente, come detto, dalla data di emissione della fattura) dovuto al ritardo di Acea nella predisposizione e stampa delle bollette; (ii) il tardivo o mancato recapito delle bollette da parte dei recapitisti in determinate aree o Comuni; (iii) in caso di reclami da parte degli utenti circa la mancata consegna della bolletta. Sul primo punto, peraltro, Acea ha dichiarato - nella memoria del 5 giugno 2015 - che nel caso in cui *“sia consapevole del ritardo nel processo di fatturazione e stampa, nelle fasi soggette al suo diretto controllo, non applica interessi di mora per il periodo corrispondente”*.

**78.** Una volta che l'utenza viene considerata morosa, Acea avvia la procedura di recupero del credito. In proposito si osserva che il DPCM 29 aprile del 1999 dispone che: *“In caso di morosità è prevista la sospensione del servizio. I gestori indicano i mezzi con i quali è preavvisato l'utente di tale sospensione e le modalità per evitare la sospensione stessa. Tale preavviso non potrà comunque essere inferiore a 20 giorni e dovrà essere accompagnato dal duplicato della fattura non pagata. I gestori comunicano le modalità ed i tempi per il ripristino della fornitura, che dovrà avvenire entro due giorni lavorativi dal pagamento (...) I gestori individuano procedure specifiche per i casi di erronea azione per morosità”*.

**79.** In base alla “Credit Policy” in uso ad Acea risulta che la procedura di recupero del credito per morosità<sup>88</sup> veniva avviata – fino al 31 dicembre 2014 – per i “*Clienti Bonus*” 10 giorni dopo la scadenza del termine di pagamento mediante l'invio di una comunicazione di sollecito a seguito della quale – ove non risultava il saldo della bolletta - faceva seguito l'invio di una comunicazione a mezzo posta raccomandata nei successivi 10 giorni. Quest'ultima valeva come costituzione in mora e preavviso di distacco e qualora *“entro 21 giorni dalla data di emissione della raccomandata il Cliente non provvede al pagamento di quanto comunicato nei predetti solleciti e fornisca copia della ricevuta tramite fax (...), indicando, altresì, anche un recapito telefonico, si avvia la procedura del distacco.”*<sup>89</sup>. Per i “*Clienti Malus*” Acea non invia il sollecito essendo prevista una sola comunicazione, a mezzo raccomandata, di costituzione in mora e preavviso di distacco. Nel caso dei condomini la procedura in esame contempla l'invio di una comunicazione a mezzo posta raccomandata trascorsi 10 giorni dalla scadenza del pagamento, mentre nei successivi 20 giorni vengono recapitati volantini presso il condominio recanti il preavviso di distacco che viene eseguito nei successivi 10 giorni.

**80.** A partire dal 1° gennaio 2015 Acea ha introdotto una nuova “*Credit Policy*” in base alla quale rispetto ai “*Clienti Bonus*” è stata eliminata la comunicazione di sollecito e previsto unicamente l'invio della raccomandata di sollecito, costituzione in mora e preavviso di distacco nel termine più breve pari a 5 giorni dalla data di scadenza del termine di pagamento; nel caso dei “*Clienti Malus*” e delle utenze condominiali la procedura è identica a quella in vigore nel 2014 quanto alle fasi ma il termine di invio della raccomandata di sollecito, costituzione in mora e preavviso di distacco è stato abbreviato a 5 giorni (dopo la data di scadenza del pagamento). Le modalità di computo del

<sup>87</sup> L'interesse di mora è pari al tasso legale di riferimento maggiorato di due punti (cfr. es. fattura layout del 2014, doc. isp. Cartella [omissis], “*Credit Policy* – linee guida” cartella [omissis]).

<sup>88</sup> Cfr. “PFN azioni II semestre 2014 – azioni in corso” datato 24 settembre 2014, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>89</sup> Cfr. linee guida degli operatori del Servizio Clienti Acea, “GOCL\_OFF\_Line”, doc. isp., cartella Acea8Cento.

*dies a quo* del distacco per le utenze condominiali<sup>90</sup> prevedono che la data a partire dalla quale la fornitura potrà essere distaccata “sarà calcolata come la data di emissione del *Collection Step* (i.e. volantinaggio, n.d.r.), maggiorata di 15 giorni”.

**81.** In merito agli avvisi recapitati alle utenze condominiali mediante volantino affisso nell’atrio dell’immobile o recapitato nella cassette postale di ciascun condomino<sup>91</sup>, si rileva che gli stessi<sup>92</sup>: (i) riportano l’ammontare complessivo del *quantum* non pagato, senza indicare gli estremi delle fatture ritenute insolute ancorché il professionista sia consapevole del fatto che la morosità può dipendere anche dal mancato o tardivo recapito delle bollette da parte dei recapitisti ovvero dall’omessa contabilizzazione degli importi pagati da parte della stessa Acea; (ii) riportano indicativamente la data a partire dalla quale, in assenza del pagamento ovvero della trasmissione della relativa prova, potrà avvenire il distacco.

**82.** In proposito è significativo il fatto che tali avvisi vengono recapitati da soggetti terzi incaricati da Acea e che non è previsto alcun monitoraggio circa l’effettiva consegna degli stessi e, soprattutto, in tempo utile a consentire all’utente l’esercizio dei propri diritti.

**83.** Nello specifico, dalle segnalazioni in atti risulta che, a fronte di procedure veloci e potenzialmente pregiudizievoli per gli utenti in ragione della minaccia del distacco di un bene essenziale, Acea non ha adottato misure e cautele idonee a garantire che il distacco sia eseguito solo ove siano stati rispettati tutte le fasi ed i tempi della procedura e, quindi, che i consumatori abbiano ricevuto i necessari avvisi e solleciti, sempreché persista effettivamente la situazione di morosità.

**84.** In diversi casi il professionista ha proceduto al distacco della fornitura nonostante l’utente avesse correttamente eseguito il pagamento costringendo così il cliente ad adire le vie legali. Così - ad esempio - da una comunicazione interna, emerge che Acea aveva: “*tenuto l’acqua staccata per 5 giorni e avevano pagato. Ho cercato di capire con il credito cosa era successo ma non si capisce, probabilmente un problema di acquisizione pagamenti ma nulla che si possa dimostrare in tribunale, tant’è che gli abbiamo pure mandato una lettera di scuse. Mi ha detto [omissis] che probabilmente il giudice ci condannerebbe a quanto richiesto (5.000 euro più spese legali). Per cui siamo disponibili a ricercare una soluzione transattiva.*”<sup>93</sup>. Talvolta il distacco è stato eseguito anche con successiva rimozione del contatore a fronte di un’azione civile conclusasi con sentenza favorevole all’utente<sup>94</sup>. Ed infatti, dalla relativa comunicazione interna si evince che: “*in pendenza di un contenzioso innanzi al Giudice che ha comportato la sospensione del pagamento di quanto*

<sup>90</sup> Cfr. “ACEA2.0 - Delta BBP - Area Credito - Disconnessione per morosità” citato.

<sup>91</sup> Cfr. “ACEA2.0 - Delta BBP - Area Credito - Disconnessione per morosità - Verbale incontro 24/11/2014” relativo a una riunione tenutasi a novembre 2014, concernente le tematiche “Disconnessione, Riattivazione e Cessazione”, “, doc. isp., cartella [omissis], da cui si legge: “(...) Le azioni di sollecito (e.g. raccomandata) sono dirette verso l’amministratore del condominio e le singole utenze che ne fanno parte potrebbero non essere a conoscenza dell’eventuale situazione morosa. Il *Collection Step* di volantinaggio consiste quindi nella comunicazione a tutte le utenze condominiali la situazione d’insolvenza e la prossimità della disconnessione della fornitura in caso di persistenza della morosità. Tale comunicazione avviene mediante il recapito, per ogni singolo condomino, di una lettera precompilata (cassettinaggio) oppure nell’affissione di un volantino in spazi comuni (volantinaggio).”.

<sup>92</sup> Cfr., ad es., avviso di distacco di un’utenza condominiale allegato alla segnalazione in atti, doc. 219; doc. 23 e 93.

<sup>93</sup> Cfr. “Transazione [omissis]”, e relativa corrispondenza, cartella “CONTENZIOSO”.

<sup>94</sup> Comunicazione del 9 ottobre 2014, in cronologia alla e-mail del 13 ottobre 2014 “Ripristino utenza distacco ufficio giudizio in corso”, doc. isp., Cartella CONTENZIOSO.

*fatturato da Acea, gli uffici tecnici hanno proceduto ugualmente alla rimozione del contatore;(...) ed ancora: “URGENTE!!!! Stavo sospendendo l’esazione per le fatture di questa utenza che ci ha citati in giudizio per la seconda volta e mi sono accorta che proprio ieri è stato rimosso il contatore. Vi chiedo pertanto di riattivare il contratto e di reinstallare il contatore con ogni possibile urgenza.”.*

**85.** Dalla documentazione in atti risulta altresì che Acea non considera quale *dies a quo* per il distacco delle utenze la data di recapito della raccomandata recante la costituzione in mora e il preavviso di distacco bensì la mera data di trasmissione; né Acea monitora l’effettivo recapito delle comunicazioni di sollecito di pagamento. Al riguardo, da una comunicazione interna - concernente le modifiche poi apportare da Acea, a partire da gennaio 2015, alla procedura di recupero del credito e distacco dell’utenza - emerge infatti che il professionista non ha modo di conoscere la data di recapito della raccomandata di costituzione in mora e preavviso di distacco, risultando chiaramente che: *“procedere alla rimozione [del misuratore n.d.r.] dopo 10 giorni dal ricevimento della stessa [raccomandata di costituzione in mora e preavviso di distacco, n.d.r.] significherebbe chiedere un intervento sui sistemi per trattare una informazione che fino ad oggi i nostri sistemi non gestiscono, la “data ricezione”*<sup>95</sup>. Inoltre, in una comunicazione<sup>96</sup> del 3 maggio 2013, l’Ufficio Legale dichiara: *“Trasmetto in allegato, per quanto di competenza, ordinanza con la quale è stato accolto il ricorso in oggetto. Il Tribunale ha – a mio avviso, correttamente – ritenuto che nella specie sia mancato il prescritto preavviso di distacco, non potendosi ritenere probante la produzione della sola busta, in difetto di prova del relativo contenuto.”.* Tali circostanze hanno determinato molteplici casi di distacco dell’utenza senza preavviso<sup>97</sup>

**86.** Ed ancora è emerso che Acea ha distaccato forniture condominiali<sup>98</sup> per mancata contabilizzazione degli importi pagati dall’utente tramite bonifici bancari o in virtù di domiciliazione bancaria delle bollette, nonostante l’esibizione al professionista della prova dell’avvenuto pagamento. Nello specifico, in uno di questi casi, al reclamo dell’utente Acea, per spiegare l’accaduto, ha risposto: *“benché il pagamento delle bollette sia previsto anche mediante bonifico bancario, tale modalità di pagamento necessita di tempi più lunghi per l’acquisizione a causa della non uniformità nelle comunicazioni da parte dei vari istituti di credito”*<sup>99</sup>. Significativa appare anche un’altra segnalazione di un condominio di Roma<sup>100</sup> dalla cui documentazione allegata si evince che Acea in data 5 settembre 2014 ha accolto il reclamo (ricevuto l’8 agosto 2014) e rifatturato – avendo il condominio comunicato le autoletture e riconosciuto i pregressi errori di fatturazione, indicando il nuovo (ridotto) importo da pagare pari a 241,50€, pochi giorni dopo, il 9 settembre 2014, Acea ha depositato nelle cassette postali dei condomini, un avviso di morosità riportando come non pagato un *“importo complessivo di €3445,54”* relativo a *“2 fatture”* senza indicarne i relativi estremi, con l’avvertimento che in caso

<sup>95</sup> Così e-mail “R: Invio per posta elettronica: gestione contrattuale MOROSITA”, del 15 settembre 2014, doc. isp., [omissis].

<sup>96</sup> Cfr. e-mail del 3 maggio 2013, “Riallaccio avvenuto”, doc. isp., cartella CONTENZIOSO.

<sup>97</sup> Tra le tante, si vedano le segnalazioni docc. 4, 11, 18, 38, 39, 42, 48, 49, 52, 55, 58, 67, 96, 107, 141 e 145.

<sup>98</sup> Così, ad esempio, docc. 101, 141, 146 e 219.

<sup>99</sup> Doc. 141.

<sup>100</sup> Doc. 219

di mancato pagamento “entro i successivi 10 giorni” ovvero invio della ricevuta di pagamento l’utenza sarebbe stata distaccata a “partire dal 19 settembre 2014”, distacco poi eseguito il 22 settembre 2014, a nulla essendo valsi i precedenti ulteriori reclami dell’amministratore e l’esibizione ad Acea delle risposte di accoglimento del reclamo e la rifatturazione degli importi.

**87.** Il procedimento ha fatto anche emergere ipotesi di distacchi eseguiti rispetto ad utenze per le quali non vi era alcun corrispondente ordine, non sussistendo posizioni di morosità; così, ad esempio, in una comunicazione interna “(...) vi inoltro una ulteriore segnalazione di errato distacco. Il cliente [omissis] (...) amministratore di condominio chiama per conto dell’utenza [omissis] distaccata erroneamente. Tale utenza non presenta ordini di distacco. Il tecnico ha lasciato un biglietto con indicata utenza da distaccare [omissis] (che presenta infatti ordine di distacco). Potete verificare?”<sup>101</sup>; ed ancora “Ci ha contattati la Sig.a (...) [omissis] titolare della fornitura [omissis] comunicandoci che le è stato rimosso il contatore. A sistema non è presente alcun ordine di intervento, potete effettuare delle verifiche?”<sup>102</sup> cui, nella successiva risposta, viene dato seguito chiarendo che non si trattava di un ordine di distacco ma “solo un intervento di reclamo per fatturazione utenza (...)”<sup>103</sup>.

**88.** Dai dati forniti dal professionista il 25 settembre 2015 si evince che nel periodo 2013-2015 sono state inviate [900.000 – 1.000.000] raccomandate recanti preavviso di distacco mentre, nel medesimo periodo, le utenze distaccate sono state [25.000-30.000].

## **ii) Procedure di gestione delle istanze e dei reclami degli utenti, ostacoli all’esercizio dei diritti contrattuali**

**89.** Dalle evidenze in atti emerge che gli utenti possono presentare reclami, richieste di prestazioni e di informazioni sia verbali, sia per iscritto. In proposito la Carta del SII di Acea prevede “Il tempo massimo per la risposta è previsto in 30 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta dell’Utente. Per i casi più complessi la risposta verrà data in tempi più lunghi dei quali l’Utente verrà comunque informato entro i trenta giorni di cui sopra”. E’ altresì previsto un meccanismo di rimborso, per un importo fisso pari a 25€, in caso di violazione dello standard di qualità; tale indennizzo viene corrisposto solo previa richiesta scritta da parte del cliente e nelle ipotesi espressamente indicate dalla carta del SII<sup>104</sup>.

**90.** In occasione degli accertamenti ispettivi si è appreso che l’unità organizzativa preposta alla gestione dei reclami è stata istituita nel mese di febbraio 2014. Da una comunicazione interna dell’Unità Customer Care si evince, altresì, che: “nel 2013 poteva accadere che i Reclami, non

<sup>101</sup> Cfr. e-mail del 24 aprile 2015 “ERRATO DISTACCO UTZ”, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>102</sup> Cfr. e-mail del 23 aprile 2015 “ERRATO DISTACCO UTZ”, doc. isp. citato.

<sup>103</sup> Cfr. e-mail di risposta del 24 aprile 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento

<sup>104</sup> Sui rimborsi la Carta del SII dispone “4.3.1 Standard soggetti a rimborso - Il gestore attiva le procedure di rimborso nei casi di inosservanza dei seguenti standard. -Attivazione dell’utenza presso luoghi ove non necessitano lavori di intervento; -estensione o adeguamento della rete o dell’opera di presa; - Preventivazione, esecuzione lavori, attivazione della utenza presso luoghi ove non necessitano lavori di intervento; - estensione o adeguamento della rete ma la sola opera di presa e quando sussistono variazioni di portata; - Preventivazione, esecuzione lavori, attivazione della utenza per le trasformazioni da bocca tarata a contatore; - Operazioni di cessazione in seguito a richiesta dell’utente; - Rimissione di fatture di consumi in caso di errore.”

*ancora perfettamente organizzati (tanto che non esisteva nemmeno l'Unità, nata formalmente nel 2014) fossero sporadicamente gestiti sotto forma di Richieste, magari in Back office"*<sup>105</sup>.

**91.** Per quanto riguarda le richieste di assistenza, di intervento e di reclamo presentate al *call center* di Acea, dalle evidenze ispettive<sup>106</sup> e dai fatti segnalati risulta che non vengono gestite da tale canale. Infatti, il *call center* di Acea fornisce unicamente prime informazioni ai clienti ovvero acquisisce dati anagrafici, ove richiesto; per le altre istanze o reclami l'utente è invitato a formularle per iscritto ad Acea Ato 2 S.p.A.. Ad analoghe conclusioni si perviene con riferimento ai reclami avanzati presso lo sportello fisico ove l'utente è comunque invitato a compilare e presentare un reclamo scritto. Ed infatti dall'esame dei processi di gestione reclami risulta che la *"creazione del reclamo commerciale ammette solamente i canali Fax, Posta e e-mail"*<sup>107</sup>.

**92.** Quanto ai motivi di contatto, su cui si basa la misurazione della qualità del servizio di Acea, in sede ispettiva è risultato che, fino a marzo 2015, non veniva effettuata una reportistica con riguardo al canale telefonico rispetto al quale, successivamente, hanno iniziato ad effettuare *"uno screening dei motivi delle telefonate su base campionaria"*<sup>108</sup>. Infatti, in un promemoria di una riunione di alcuni responsabili degli uffici di Acea, tenutasi il 14 novembre 2014, viene evidenziato oltre a un problema di esiguità delle risorse dedicate al *call center* anche l'esigenza di procedere in futuro alla: *"Registrazione delle motivazioni di contatto: solamente l'evidenza dei motivi ricorrenti di contatto può portare all'individuazione delle azioni più consone alla riduzione delle chiamate. Oggi non è disponibile reportistica ad hoc sia perché il CRM Confluence non è utilizzato per registrare le interazioni (si ha evidenza solo delle operazioni a sistema), sia perché l'albero delle motivazioni di contatto forse non è sufficientemente dettagliato (...)"*<sup>109</sup>.

**93.** Per quanto riguarda i reclami e le richieste di prestazione/informazioni pervenuti in forma scritta, secondo l'assetto organizzativo risultante nel corso dell'ispezione svoltasi ad aprile 2015, risulta che questi vengono smistati presso il Protocollo generale di Acea S.p.A. e che, a partire da marzo 2014, a tali operazioni partecipano anche gli operatori di *[omissis]*, all'atto della consegna della corrispondenza<sup>110</sup>, come indicato dallo stesso professionista nel corso degli accertamenti ispettivi<sup>111</sup>. Lo schema sotto riportato illustra l'iter seguito dai reclami scritti, dall'arrivo all'assegnazione all'Unità reclami.

<sup>105</sup> Così e-mail *"R: urgente: chiarimento su reclami"*, del 2 marzo 2015 e relativa cronologia, doc. isp., Cartella, *[omissis]*.

<sup>106</sup> Cfr. verbale relativo agli accertamenti ispettivi svolti presso Acea8cento S.r.l. (doc.111) in cui i responsabili commerciali hanno dichiarato espressamente che Acea8cento: *"svolge solo attività di assistenza clienti in fase di contatto per richieste di informazioni. Nel caso in cui un cliente chiami per fare un reclamo, gli addetti al call center gli fanno presente di inviare lo stesso in forma scritta ad Acea Ato2. I reclami infatti sono ricevuti e trattati direttamente da quest'ultima"* (pag. 2 del verbale).

<sup>107</sup> Cfr. slides *"Acea20\_Ato2\_IS-U GAP Mappatura processi to be"*, del 25 settembre 2014, doc. isp., Cartella *[omissis]*.

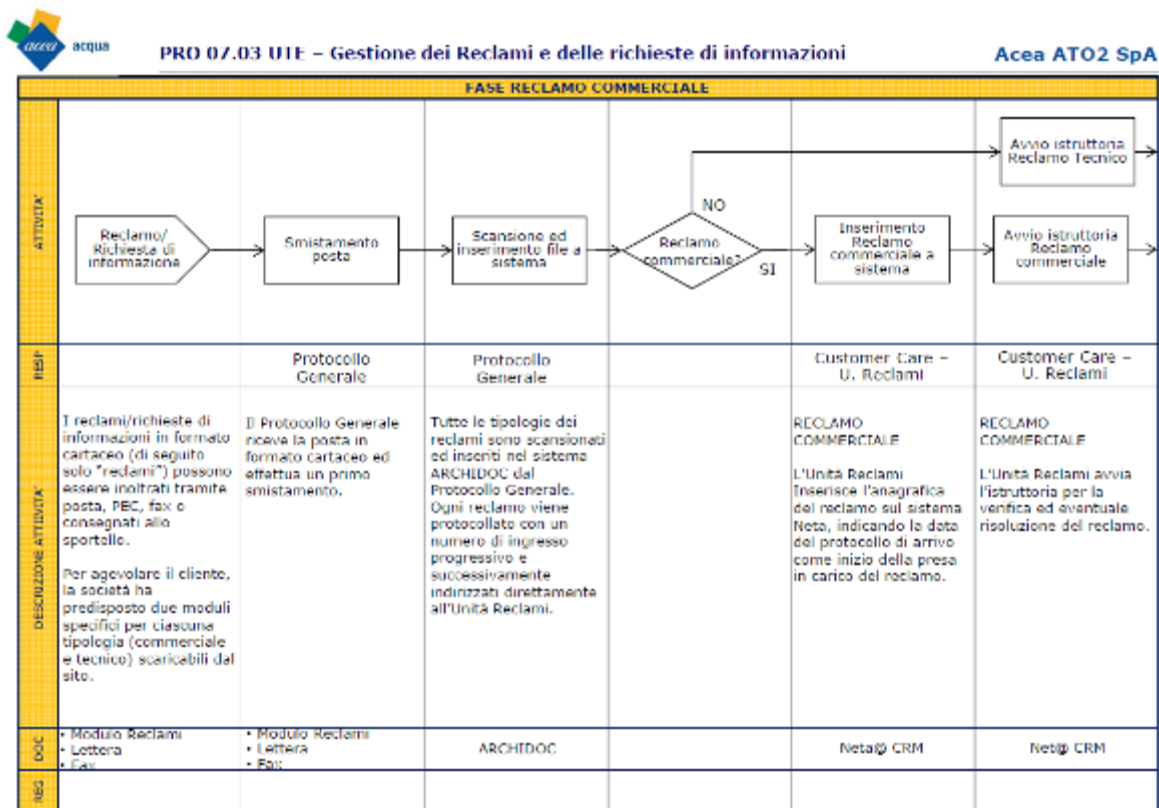
<sup>108</sup> Cfr. verbale degli accertamenti ispettivi svolti presso Acea8Cento, citato sopra.

<sup>109</sup> Cfr. e-mail del 9 febbraio 2015 *"R nota rapporti Acea Ato2A800 novembre 2014"*, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>110</sup> Cfr. e-mail del 26 marzo 2014, *"Acea Ato2/ [omissis] - Cantiere Reclami"*, doc. isp., cartella *[omissis]*.

<sup>111</sup> Cfr. verbale accertamenti ispettivi, doc. 110.





94. Dall'esame della procedura sopra riportata risulta che il Protocollo Generale effettua la scansione del reclamo/riciesta e lo protocolla. I documenti protocollati vengono successivamente trasmessi all'Unità Reclami. Questa fase può avere anche una durata lunga. Nel corso degli accertamenti ispettivi è stata infatti acquisita la lista<sup>112</sup> completa delle istanze qualificate da Acea come reclami commerciali (R100), pervenuti nel periodo compreso tra novembre 2012 e aprile 2015, dalla quale risultano i dati identificativi delle utenze, la data di protocollo delle istanze/reclami e la data di "registrazione" (*recte* "Data [di] Registrazione") degli stessi nell'anagrafica utente. Dal confronto di questi dati della lista reclami con quelli desumibili dalle segnalazioni<sup>113</sup> e dalla relativa corrispondenza intercorsa con Acea - prodotta dai segnalanti - si è potuto riscontare che le comunicazioni del professionista agli utenti recano tutte una data successiva a quella di "registrazione".

<sup>112</sup> Cfr. file *Excell* recante "Lista reclami novembre 2012 – aprile 2015", doc. isp., cartella RECLAMI.

<sup>113</sup> In proposito basti considerare – a titolo meramente esemplificativo – le seguenti segnalazioni : a) prot. n.0020536 del 19 marzo 2013 rispetto alla quale dalla Lista reclami riporta quale data di segnalazione il 31 dicembre 2012, quale data di "registrazione" l'8 febbraio 2013 mentre la lettera inviata da Acea (allegata dal segnalante) reca la data ("protocollo partenze") del 21 febbraio 2013; b) segnalazione prot. n.0052026 del 19 novembre 2013, rispetto alla quale dalla Lista reclami riporta quale data di segnalazione il 15 gennaio 2013, data di registrazione il 19 febbraio 2013, mentre la lettera interlocutoria di presa in carico del reclamo inviata da Acea reca la data ("protocollo partenze") del 3 ottobre 2013; ed ancora segnalazione acquisita in ispezione (*omissis*), rispetto alla quale dalla Lista reclami risulta quale data di segnalazione il 26 gennaio 2015, data di registrazione il 30 gennaio 2015, data di invio ("protocollo partenze") della comunicazione interlocutoria da parte di Acea il 9 febbraio 2015.

**95.** In altri termini, da tale verifica documentale è emerso che la data di “registrazione” coincide con il momento in cui il reclamo viene preso in carico dall’Unità Reclami e che tra la data di protocollo e quella effettiva presa in carico (i.e. “Data [di] Registrazione”) intercorre un lasso temporale tale per cui per un numero significativo di reclami/istanze (per ciascun anno) la “registrazione” è avvenuta trascorsi 30 giorni e oltre<sup>114</sup>; la Carta dei servizi prevede, in generale, 30 giorni quale termine entro cui formulare la risposta.

Lo schema sottostante indica il dato medio di tale scarto temporale, intercorrente tra la data di protocollo e quella di presa in carico dall’Unità Reclami.

Anno	Numero reclami	Giorni trascorsi (dato medio)
2012	[omissis]	[omissis]
2013	[omissis]	[omissis]
2014	[omissis]	[omissis]
2015 ( fino al 27 aprile 2015)	[omissis]	[omissis]

**96.** Le evidenze ispettive hanno altresì palesato tempi più lunghi di trattazione per quei reclami/istanze che risultavano indirizzati nominativamente ai Responsabili delle varie Unità organizzative - avendo i clienti già ricevuto una precedente comunicazione da parte di Acea a firma del responsabile dell’ufficio - in quanto “queste buste venivano reinviolate presso Ato 2 e non venivano quindi trattate con tempestività”<sup>115</sup> fino al mese di marzo 2014.

**97.** Una volta ricevuti i reclami scansionati, l’Unità Reclami inserisce l’anagrafica del reclamo nel sistema informatico provvedendo a distinguere i “reclami commerciali” da quelli “tecnici”, secondo una procedura in vigore da ottobre 2014. Nello specifico, se il reclamo è qualificato come commerciale (cioè riguarda ad es.: fatturazione, letture consumi errate, nuova installazione misuratore) viene gestito direttamente dall’Unità Customer Care avvalendosi – ove necessario - delle altre Unità coinvolte (es. Ufficio Fatturazione); se è classificato come tecnico (cioè riguarda, ad es.: qualità dell’acqua, lavori non eseguiti a regola d’arte, ecc.) viene gestito dalle Unità Operation, Maintenance – Pianificazione, Ingegneria e Lavori che si avvalgono anche delle prestazioni o interventi di tecnici. Non vengono classificate come reclami le richieste che abbiano ad oggetto, tra le altre, volture, rimborsi, duplicati bolletta, segnalazioni di danno idrico o danni all’impianto.

<sup>114</sup> Più nel dettaglio, dalla lista reclami risulta che se si considerano le istanze/reclami pervenuti nel 2015, il [5-10%] di essi riporta come data di “registrazione” un intervallo di tempo compreso tra i 30 e i 55 giorni, tasso che sale al [10-20%] delle istanze/reclami pervenuti ove la registrazione sia avvenuta (a partire da) 28 giorni dopo il protocollo. Nel 2014, risulta che il [0-5%] dei reclami è stato preso in carico dall’Unità Reclami trascorso un intervallo temporale compreso tra i 30 e i 282 giorni, mentre il [5-10%] dei reclami è stato “registrato” a partire da 28 giorni dalla data di protocollo. Ed ancora, nel 2013 il [50-100%] dei reclami risulta registrato in un lasso temporale compreso tra i 30 e i 400 giorni; nel 2012, in un intervallo compreso tra 30 e 57 giorni risulta registrato il [0-10%] dei reclami, mentre il [10-15%] da 28 giorni in poi.

<sup>115</sup> Cfr. Cfr. e-mail del 26 marzo 2014, “Acea Ato2/ [omissis] - Cantiere Reclami”, doc. isp. citato.

**98.** Da una comunicazione interna<sup>116</sup> del 2 marzo 2015 risulta che “lo scorso anno [2014 n.d.r.] il dato pubblicato nel Bilancio di Sostenibilità relativo ai reclami di Ato 2 era il seguente: Per il servizio idrico sono pervenuti ad Acea Ato 2 dai diversi comuni in gestione (Roma e provincia) complessivamente [5.000-15.000] reclami/richieste [5.000-10.000] reclami commerciali e [1.500-2.500] richieste) (...) Quest’anno, il dato che mi avete fornito, è esposto così: Per il servizio idrico sono pervenuti ad Acea Ato 2 dai diversi comuni in gestione (Roma e provincia) complessivamente [5.000-10.000]reclami commerciali; un dato in calo del 7% rispetto al 2013. Entro il 31 dicembre sono stati evasi [5.000-10.000] reclami (...):Non è chiaro se [5000-10.000] sono solo i reclami commerciali o includono anche le richieste. Qualora fossero solo i reclami commerciali è errato il calcolo della differenza percentuale, rispetto al 2013, che non andrebbe fatto sul totale reclami/richieste ma solo sui reclami (e risulterebbe in aumento e non in contrazione). Mi fate capire meglio?” (grassetto originale), cui viene risposto con la seguente comunicazione: “nel 2013 poteva accadere che i Reclami, non ancora perfettamente organizzati (tanto che non esisteva nemmeno l’Unità, nata formalmente nel 2014) fossero sporadicamente gestiti sotto forma di Richieste, magari in Back office. Oggi sappiamo con certezza il numero dei Reclami, e quindi si può affermare che ci sia stata una flessione pari al [5%-10%]”.

**99.** In secondo luogo, dalle segnalazioni e relative allegazioni documentali in atti emerge che Acea, una volta registrato a sistema il reclamo, procede all’inoltro di una comunicazione meramente interlocutoria<sup>117</sup>. Ed infatti, nelle slides<sup>118</sup> illustrative della procedura, impiegate in un corso di formazione, risulta indicato “relativamente ai reclami individuati come di competenza dell’U. fatturazione, provvede sostanzialmente a: (...) 2)contrassegnare le fatture oggetto di contestazione con la sigla BC (...) 4)predisporre una lettera standard interlocutoria nella quale viene specificato che con successiva nota verrà fornita risposta sull’eventuale accoglimento e/o azioni conseguenti sulla fatturazione; 5) alimentare un contenitore reclami che saranno poi oggetto di analisi da parte di operatori dell’U. fatturazione”. Analoga procedura, con invio preventivo della lettera interlocutoria, risulta prevista anche nel caso delle richieste di depenalizzazione tariffaria per perdite occulte<sup>119</sup>.

**100.** Nello specifico, la comunicazione interlocutoria in questione – allegata anche a molte delle segnalazioni in atti – informa il cliente della presa in carico del reclamo e del fatto che “l’esazione della/e fatture oggetto di contestazione è stata sospesa e pertanto non saranno attivate le procedure finalizzate al recupero del credito fino all’esito delle verifiche, delle quali le forniremo un riscontro con successiva nota. Le ricordiamo, infine, che per esigenze di natura commerciale può essere utile rivolgersi al numero verde (...) o consultare il sito internet (...).

**101.** In merito ai tempi di trattazione dei reclami/istanze il professionista<sup>120</sup> ha dichiarato che nel 2015 avrebbe evaso circa [4.000-4.500] reclami, pari a oltre il [90-100%] di quelli pervenuti (fino ad aprile 2015); analogo trend nel 2014, posto che su [9.000-10.000] reclami ricevuti la società ne

<sup>116</sup> Cfr. e-mail del 2 marzo 2015, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>117</sup> Cfr. “Reclamo tipo”, contenente la lettera interlocutoria standard, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>118</sup> Così “Slides per percorso formativo rivolto al personale della Direzione Commerciale – ATO 2”, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>119</sup> Cfr. “Ato2 – PROGETTO SAP IS-U WFM”, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>120</sup> Cfr. memoria del 9 novembre 2015.

ha evaso il [90-100%]. I tempi medi delle risposte sarebbero pari a [10-15] giorni nel 2014 e a [20-25] giorni ad aprile 2015.

Tali dati non trovano conferma nei documenti ispettivi (cfr. punto 94), a meno che i dichiarati tassi di evasione delle istanze/reclami degli utenti vengano calcolati prendendo a riferimento la data di invio della lettera interlocutoria, attribuendo così ad essa lo stesso valore della risposta, nei termini disciplinati dalla Carta del SII.

**102.** Dalla documentazione ispettiva risulta inoltre, in primo luogo, che vi sono numerosi reclami scritti, contrassegnati dalla sigla “X100”, per i quali il gestore non fornisce risposta a causa dell’impossibilità di ottenere un riscontro sui fatti in contestazione all’interno dei propri uffici, a vario titolo coinvolti<sup>121</sup>. Il professionista non ha indicato il numero esatto di tali reclami non essendo in possesso di tale dato, affermando che sulla base di “*stime interne*” essi rappresenterebbero, nel 2014, circa [0-2%] dei reclami pervenuti.

**103.** In secondo luogo, risulta che i tempi di trattazione del reclamo, dopo la lettera interlocutoria sono particolarmente lunghi. Sul punto paiono significative le *e-mail* interne agli uffici – relative alle istruttorie condotte sui reclami acquisite nel corso degli accertamenti ispettivi – dalle quali emerge che la formulazione della risposta scritta da parte di Acea avviene caso per caso, modalità diverse non proceduralizzate e non controllate quanto ai tempi di formulazione della risposta “conclusiva”, neppure rispetto a fattispecie (quali, ad es., perdite occulte, cambio destinazione d’uso da cantiere a domestico) per le quali la tardività di evasione è particolarmente pregiudizievole per l’utente.

Così, ad esempio, in un caso concernente un reclamo scritto relativo a una fattura di circa 1.200 euro per possibile perdita occulta<sup>122</sup>, presentato a mezzo posta raccomandata il 13 gennaio 2015, la lettera interlocutoria è stata inviata il 30 gennaio 2015 mentre la risposta di Acea reca la data del 25 marzo 2015. Ed ancora, nel caso della consumatrice divenuta parte del procedimento il reclamo è stato inviato a dicembre 2012, la prima risposta di Acea reca la data del 17 aprile 2013<sup>123</sup>.

**104.** Inoltre, le segnalazioni in atti e le relative allegazioni mostrano che le risposte fornite dal gestore talvolta non appaiono risolutive, hanno contenuti poco chiari o inconferenti rispetto all’oggetto dell’istanza o della contestazione. Così, tra le altre, in relazione a un reclamo di un utente del 9 gennaio 2015 per consumi stimati in eccesso, Acea risponde il 4 marzo 2015 insistendo nel ritenere corretta la bolletta perché “*sostenuta da letture effettive*” mentre la stessa fattura allegata riporta chiaramente che trattasi di letture stimate<sup>124</sup>. Ed ancora, emblematica, in proposito, la vicenda occorsa alla segnalante parte del procedimento la quale, dopo essersi vista addebitare i canoni per i servizi di depurazione e fognatura - non dovuti trattandosi di un’utenza uso cantiere - in data 5 dicembre 2012, ha sporto reclamo ad Acea chiedendo (i) lo storno dei canoni per tali servizi; (ii) chiarimenti in ordine alla dicitura riportata in bolletta “*tariffa base/minimo impegnato*”; (iii) copia del contratto di attivazione dell’utenza “uso cantiere” non ricevuto all’atto della stipula. Il professionista, senza dare seguito al reclamo, ha emesso una

<sup>121</sup> In questi termini risultano le dichiarazioni del [omissis], trascritte nel verbale di ispezione del 27 aprile 2015, doc. 120.

<sup>122</sup> Cfr. “*Reclamo tipo*” e relativa segnalazione [omissis], doc. isp, cartella [omissis]; docc. 45, 188 e successiva integrazione doc. 209.

<sup>123</sup> Doc. 129 e relative integrazioni.

<sup>124</sup> Cfr. *e-mail* “*Reclamo utenza 6984214*”, doc. isp. Cartella [omissis].

successiva fattura (12 marzo 2013) comunicando all'utente il mancato pagamento delle fatture oggetto di reclamo rispetto alle quali, subito dopo, sollecitava il pagamento con preavviso di distacco. La risposta al reclamo, come confermato dalle memorie difensive di Acea, è stata inviata il 17 aprile 2013, con accoglimento dello stesso quanto allo storno dei canoni di fognatura e depurazione, senza però fornire i chiarimenti richiesti in ordine al significato della dicitura riportata in bolletta. Ai successivi solleciti dell'utente, Acea ha risposto dapprima in data 12 agosto 2013 spiegando che il contratto *“uso cantiere con un minimo impegnato pari a 250mc/trimestre”* comporta che tali consumi *“sono comunque dovuti anche se il consumo del relativo periodo dovesse essere inferiore”*; e alle contestazioni dell'utente circa la diversità dei contenuti delle clausole presenti nel contratto sottoscritto Acea rispondeva con comunicazione del 17 dicembre 2013 - ribadendo quanto già indicato in precedenza - precisando al contempo che *“la richiesta (...) non può trovare accoglimento per mancanza di documentazione a sostegno”* senza però indicare quale documento dovesse essere prodotto<sup>125</sup>.

**105.** In caso di contestazione o reclamo concernente fatture sovrastimate, le evidenze acquisite nel corso del procedimento palesano che – nel sistema di gestione delle fatture esistente al momento degli accertamenti ispettivi - Acea non procede all'adeguamento delle stime in occasione dell'inserimento dei dati di lettura. A riprova di ciò basta richiamare (a titolo esemplificativo) quanto accaduto a un condominio di Roma<sup>126</sup> le cui allegazioni mostrano, da un lato, l'accoglimento del reclamo da parte di Acea (5 settembre 2014) per consumi stimati in eccesso e conseguente rifatturazione sulla base dei consumi reali comunicati dall'utente. Dall'altro, Acea ha continuato a chiedere in pagamento gli importi fatturati in eccesso depositando nelle cassette postali dei condomini (il 9 settembre 2014) solleciti di pagamento per presunta morosità nonché effettuando il relativo distacco.

**106.** Ancora, la procedura in uso al professionista prevede che l'iniziativa di interrompere la riscossione coattiva e il successivo distacco è rimessa a singole, specifiche comunicazioni interne, spesso poi non avvenute, ovvero rivelatesi tardive o effettuate solo a seguito di reclami per avvenuto distacco dell'utenza. I codici bloccanti (i.e. Bolletta Contestata, BC – Bolletta Depenalizzata, BD), cioè ai quali il sistema informatico ricollega la sospensione della procedura di riscossione, vengono inseriti dall'operatore solo al momento dell'esame del reclamo fondato; trattazione questa che avviene con un significativo scarto – in media pari a circa 20 giorni - rispetto alla data di ricevimento/protocollo. Pertanto, i codici possono avere un effetto “bloccante” solo ove: (i) il reclamo sia trattato tempestivamente; (ii) il codice venga effettivamente inserito nell'anagrafica cliente cui attinge il sistema di fatturazione.

**107.** In proposito appare rilevante la circostanza per la quale dall'elenco<sup>127</sup> delle utenze che hanno chiesto la depenalizzazione - acquisito nel corso degli accertamenti ispettivi -risultano, nel 2015, molte istanze non ancora trattate nonostante la richiesta fosse pervenuta alcuni mesi prima; relativamente agli anni precedenti (2014, 2013) risultano tempi di evasione, in numerosi casi di svariati mesi. In queste ipotesi, il mancato inserimento del codice bloccante BD (bolletta

---

<sup>125</sup> In senso analogo si vedano, tra le tante, segnalazione docc.2, 35, 54, 69, 70, 106, 134 e relativi allegati, e doc. 176.

<sup>126</sup> Doc. 219.

<sup>127</sup> Cfr. file *Excell* recante l'elenco, per anno, di tutte le utenze che hanno chiesto la depenalizzazione per perdita occulta (*“Copia di depenalizzazioni”*, doc. isp., cartella [omissis]).

depenalizzata) espone, con alta probabilità, l'utente al distacco in ragione dei tempi brevi della procedura per morosità.

Con riferimento, invece, agli utenti che hanno sporto reclamo in merito alle fatture – casi, questi, in cui è previsto l'inserimento del codice bloccante BC (bolletta contestata) al fine di evitare il distacco – le evidenze ispettive palesano la quasi totale carenza di (i) documentazione attestante l'analisi dei fenomeni da cui originano le contestazioni delle fatture da parte dei clienti, fatta eccezione per il caso dei reclami inerenti la richiesta di cambio misuratore<sup>128</sup>; (ii) di reportistiche sulle causali (es. mancato recapito fatture, lettura errata, fattura stimata in eccesso, ecc.), sui tempi di evasione e sugli esiti delle istanze/reclami degli utenti.

A questo proposito, appare significativa una comunicazione interna nella quale, in merito a una richiesta del Garante del Servizio Idrico Integrato della Regione Lazio, datata 21 aprile 2015, avente ad oggetto un'istanza di accesso al “registro dei reclami” di Acea, gli uffici del professionista affermano: “*Ma che dobbiamo avere un registro dei reclami? Secondo quale norma?*”<sup>129</sup>.

**108.** Sotto ulteriore profilo, le evidenze in atti palesano che Acea procede all'avvio della procedura di distacco e all'effettuazione dello stesso anche in pendenza di reclami circostanziati e/o documentati. Così, ad esempio, in una *e-mail* si legge: “*ti chiedo di sospendere il distacco sull'utenza in oggetto in quanto il cliente ha richiesto la depenalizzazione tariffaria per perdita occulta*”. Ed ancora, in altra comunicazione interna del 23 aprile 2015 si legge: “*Ci ha contattati la Sig.a (...) titolare della fornitura [omissis] comunicandoci che le è stato rimosso il contatore. A sistema non è presente alcun ordine di intervento (...)*”<sup>130</sup>. In questa fattispecie l'utente, residente a Roma () [omissis], ha sporto reclamo per addebito di consumi anomali dovuti a perdite occulte, ciononostante Acea (con lettera del 27 febbraio 2015, allegata alla *e-mail*) ha continuato a inviare solleciti di pagamento degli importi contestati con minaccia di distacco. Peraltro, lo stesso professionista, in riscontro a una segnalazione in atti ha ammesso che in pendenza di reclamo il cliente ha subito distacco della fornitura in quanto per “*un problema tecnico non imputabile all'utente*” le fatture e i solleciti di pagamento sarebbero stati spediti da Acea altrove<sup>131</sup>.

**109.** Dalle segnalazioni in atti risultano poi numerosi distacchi illegittimi eseguiti senza il corrispondente “ordine”, anche in pendenza di azioni legali<sup>132</sup>. Infatti, nel corso degli accertamenti ispettivi<sup>133</sup> sono state acquisite comunicazioni del tipo: “*vi inoltro una ulteriore segnalazione di errato distacco. Il cliente (...) amministratore di condominio chiama per conto dell'utenza [omissis] distaccata erroneamente. Tale utenza non presenta ordini di distacco. Il tecnico ha lasciato un biglietto con indicata utenza da distaccare [omissis] (che presenta infatti ordine di distacco)*”. In risposta a questi reclami l'Ufficio Tecnico Acea ha precisato: “*Su utenza [omissis]*

<sup>128</sup> In questo caso risulta un documento recente di marzo 2015, cfr. *supra* punto 48.

<sup>129</sup> Così *e-mail* del 22 aprile 2015 “*Nota Garante S.I.I. – accesso a registro reclami*”, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>130</sup> Cfr. “*Ordine distacco*”, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>131</sup> Cfr. memorie Acea in atti.

<sup>132</sup> Cfr. email “*R: [omissis]– Distacco fornitura acqua 16.12.2014 – Trasmissione copia comunicazione inserita nel vano contatore*”, del 19 dicembre 2014, doc. isp. Cartella CONTENZIOSO.

<sup>133</sup> Cfr. *e-mail* “*I: Giudizio [omissis] c/ ACEA ATO 2 S.p.A. avanti il Giudice di Pace di Velletri*”, cartella [omissis]; *e-mail* “*R Segnalazione Ato2 errato distacco utz [omissis]*”, del 24 aprile 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento.

non risultano interventi di distacco per morosità ma solo un intervento di reclamo per fatturazione utenza zona Tivoli. Su utenza [omissis] non presenta nessun ordine di distacco ma solo un ordine di installo contatore zona Roma Lunghezza.”. Ed ancora, altra comunicazione acquisita in ispezione<sup>134</sup> riporta “scusami ancora in allegato un sollecito di Acea non coerente con la corrispondenza intercorsa ma pressante per le scadenze (...) un ulteriore sollecito inviato all’utente con minaccia di distacco” In merito al reclamo di un condominio, da una comunicazione interna del 19 novembre 2014<sup>135</sup> risulta che: “Nel momento in cui si scrive l’utenza è stata riattivata. La stessa ha subito un distacco in data 11.11.2014 ed è stata ripristinata in data 14.11.2014. Non posso negare che ci sia stato un problema, verosimilmente legato ad un disallineamento del sistema informativo utenze, poiché avremmo dovuto tener conto dei pagamenti che il Cliente aveva effettivamente provveduto ad effettuare nei tempi e nei modi corretti. La mancata registrazione dei pagamenti inviati via fax ha determinato un errore del quale ci scuseremo nella risposta al reclamo oltre ad esonerarlo dalle spese previste per le operazioni di distacco, cui lo scrivente Gestore ricorre nei casi di simile natura.”. Alle volte, il disagio arrecato all’utente per mancata trattazione del reclamo si è protratto anche per mesi<sup>136</sup>, avendo il professionista ammesso: “E’ vero che questa utenza è stata ingiustificatamente distaccata dall’8/04/2014 al 30/05/2014 quindi effettivamente il disagio si è protratto per quasi due mesi e per questo periodo possiamo assumercene la responsabilità.(...)”.

**110.** Le evidenze ispettive mostrano, infine, che dalla mancata o non esauriente trattazione dei reclami/istanze è scaturito un consistente contenzioso in ragione del quale il professionista svolge un’attività istruttoria e che, molto frequentemente, porta al riconoscimento delle doglianze lamentate con proposte di transazione. Così ad esempio, in una comunicazione<sup>137</sup> viene indicato che: “Acea Ato 2 Spa è disponibile a transigere il giudizio indicato in oggetto alle seguenti condizioni: - riduzione dell’importo richiesto con la fattura n. 2011 0002146577 per € 2.787,32, già pagata dal Sig. [omissis], in misura di € 1.078,13, con l’emissione di relativa nota di credito per € -1.078,13 ed effettuazione del rimborso reale di detta somma tramite bonifico bancario; corresponsione di un parziale contributo alle spese di lite. La prospettata riduzione della bolletta de qua, originariamente quantificata sulla base di consumi presunti (eventualità che peraltro il contratto consente), è stata effettuata dalla Società adottando come parametro i consumi medi effettivi registrati dopo l’installazione del nuovo contatore, modalità prevista dal Regolamento d’Utenza nel caso di errato funzionamento dell’apparecchio di misura.” precisando però, nella successiva comunicazione, che: “come puoi vedere, controparte vorrebbe anche le spese di distacco e riallaccio, pari a 200 euro tondi. Nella mia prima mail ho tenuto a precisare che la riscossione di consumi presunti era lecita (e, di conseguenza, lecito il distacco in caso di mancato pagamento) proprio per prevenire una richiesta in tal senso. Ma è stata comunque formulata. Propongo di pagare detto rimborso, data l’esiguità della somma e l’indebito “sostanziale” dell’importo originariamente fatturato. Peraltro, se il cliente avesse effettivamente contestato

<sup>134</sup> Cfr. e-mail dell’Ufficio Customer Care all’Ufficio Fatturazioni del 27 febbraio 2015, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>135</sup> Cfr. e-mail “I: segnalazione sospensione condominio”, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>136</sup> Così e-mail del 17 marzo 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>137</sup> Cfr. e-mail “Assenso a transazione” [(omissis) c/ Acea] del 17 aprile 2014 e relativa cronologia, doc. isp., Cartella “CONTENZIOSO”

*prima del distacco la fattura in acconto avrebbe totalmente ragione e le spese di distacco e riallaccio andrebbero rimborsate de plano.*” e quel che più rileva è l’ulteriore ammissione del professionista secondo cui: *“E aggiungo. Se ci accorgiamo solo ora che il misuratore era rotto e che quindi i consumi sono stati stimati in eccesso, dobbiamo ipotizzare che se avessimo preso atto di questo fatto in tempo e avessimo rettificato la fattura in tempo utile, l’utente l’avrebbe pagata e non saremmo arrivati al distacco. Per cui è corretto che nell’ambito della rettifica si restituiscano anche le spese di distacco e riallaccio.”*. Ed ancora, in altra comunicazione interna del 2 marzo 2015, si manifesta la volontà di transigere avendo il professionista riconosciuto che *“non avremmo dovuto distaccare l’utenza in quanto il pagamento al momento del distacco era già avvenuto, tant’è che abbiamo inviato una lettera di scuse”* <sup>138</sup>.

Altra transazione è stata proposta da Acea in relazione a una causa intentata da un consumatore<sup>139</sup> in ragione della fatturazione di importi particolarmente elevati, pari a circa 5.000 euro, subito dopo la sostituzione del misuratore che avrebbe determinato un’errata rilevazione dei consumi; in questa fattispecie il professionista, preso atto che *“la causa si mette male”* in quanto *“(…) temporalmente, è avvenuto proprio questo: consumi normali, cambio contatore, consumi eccessivi, verifica, consumi normali”*, nel cercare di rifatturare gli importi viene proposto di *“simulare il ricalcolo delle due fatture alte uscite dopo il cambio contatore (2013/553343 e 2013/2787) con i consumi del vecchio misuratore che sicuramente funziona.(...)”*.

### **iii) Addebito di morosità pregresse in caso di istanze di attivazione di una nuova utenza o voltura di un’utenza attiva**

**111.** Il rapporto di consumo tra il gestore del SII e il consumatore può nascere: (i) con la conclusione del contratto di somministrazione e conseguente attivazione dell’utenza; (ii) con l’istanza di voltura o subentro relativamente a un’utenza attiva.

**112.** Dalla documentazione<sup>140</sup> acquisita nel corso dell’istruttoria e in considerazione degli ulteriori riscontri forniti dal professionista risulta che Acea consente la variazione (c.d. voltura) nella titolarità del contratto rispetto a un’utenza già allacciata alla rete idrica (contratto attivo)

<sup>138</sup> Così e-mail del 2 marzo 2015 “giudizio [omissis] + altri c/Acea, doc. isp., e altre cause con proposta di transazione incluse nella Cartella CONTENZIOSO.

<sup>139</sup> Così la comunicazione “I: Giudizio [omissis] Rosa/Acea Ato2 dinanzi al Tribunale di Civitavecchia. utenza [omissis]” del 19 maggio 2014, acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi (doc. is, cartella [omissis]) e relativa corrispondenza in cronologia ove, segnatamente, si legge (e-mail datata 1 aprile 2014): *“(…) La Signora [omissis] ci fa causa per un distacco contestando l’esattezza di due fatture pervenute a seguito di un cambio contatore, una di circa 5.000 euro ed un’altra di circa 2.000 a fronte di fatture che prima si aggiravano sui cento euro. Nel ricorso l’utente sostiene che i consumi sono ritornati nella norma a seguito di una verifica effettuata durante la quale i tecnici avrebbero effettuato “manovre meccaniche” sul misuratore. In effetti, temporalmente, è avvenuto proprio questo: consumi normali, cambio contatore, consumi eccessivi, verifica, consumi normali. I nostri testimoni avrebbero dovuto smontare questa tesi, e quindi negare che fossero state effettuate manovre sul contatore, seppure a quanto pare queste sono consistite in alcuni colpi dati con il pappagallo in presenza di un altro testimone che ha confermato la circostanza. Come si legge dai verbali la testimonianza è stata diciamo così piuttosto confusa e non sembra abbia convinto il giudice che, infatti, ha confermato il provvedimento che, al momento, riguarda solo il riallaccio. Visto come sono andate le cose, e visto quanto afferma [omissis], io direi di chiudere la questione in via transattiva proponendo la rifatturazione dei consumi sulla base delle medie rilevate sul vecchio misuratore, considerato che a quanto pare quello attualmente installato al momento misura in difetto.”*.

<sup>140</sup> Cfr. linee guida in uso agli operatori del call center Acea e Acea8Cento S.r.l. “GOCI\_OFF\_LINE”, docc. 21-490, indice doc. isp., Acea8Cento.



richiedendo all'utente di compilare apposito modulo. Nel modulo devono essere riportati, tra l'altro, la lettura del misuratore - che sarà la base di partenza del nuovo contratto - *“il dato di cessazione dell'utenza relativa al Cliente uscente”* nonché gli estremi del titolo di possesso dell'immobile, posto che *“la voltura di un'utenza può essere richiesta solamente se il richiedente ha un regolare atto di proprietà o un contratto di affitto”*.

**113.** Qualora l'utenza oggetto di voltura sia interessata da posizioni di morosità, il volturante è tenuto a produrre *“documentazione attestante l'estraneità al debito che può essere presentata presso gli sportelli commerciali di Acea Ato 2”*<sup>141</sup>. In caso di richiesta di voltura tardiva rispetto alla disponibilità dell'immobile, dalle procedure in uso ad Acea nonché sulla base delle comunicazioni interne agli Uffici risulta che il reale fruitore dell'utenza è tenuto a pagare le morosità pregresse a decorrere dalla data di possesso dell'immobile<sup>142</sup>. Analogamente, in altra comunicazione<sup>143</sup>, acquisita in occasione degli accertamenti ispettivi presso Acea8Cento, risulta che *“in caso di stipula, con presenza di morosità sull'utenza da volturare o di nuovo contratto con diverso intestatario, in linea generale ed in particolare riferimento a richieste successive a distacchi d'ufficio, si dispone che, oltre alla presentazione del modulo di richiesta debitamente e correttamente compilato, il cliente deve fornire copia del titolo di possesso registrato.”*.

**114.** In questi casi, sulla base dei riscontri forniti dal professionista<sup>144</sup>, Acea richiederebbe al soggetto istante di sottoscrivere apposita dichiarazione con la quale egli si assume l'impegno di pagare le fatture insolute relative all'utenza oggetto di voltura, concernenti i consumi registrati nel periodo antecedente, allo stesso riconducibili.

**115.** Dalle evidenze in atti non emergono elementi da cui possa desumersi l'avvenuto addebito a utenti terzi, rispetto all'originario intestatario della fornitura, di morosità dovute a consumi a questi non riconducibili.

### **3) Le argomentazioni difensive della Parte**

**116.** Con memorie pervenute il 5 giugno, 24 settembre e 9 novembre 2015, nonché nel corso dell'audizione<sup>145</sup>, il professionista ha contestato l'insussistenza della scorrettezza delle condotte commerciali indicate nella comunicazione di avvio del procedimento e nella lettera di comunicazione del termine di chiusura dell'istruttoria.

#### **Sul difetto di competenza dell'Autorità**

**117.** Il professionista ha affermato che le contestazioni mosse dall'Autorità verterebbero *“in massima parte”* su materie disciplinate dalla regolamentazione settoriale, di livello nazionale e locale, essendo l'attività degli operatori del settore idrico soggetta a stringente regolamentazione ad opera di AEEGSI e dell'Autorità d'Ambito. In particolare l'attività di Acea sarebbe regolata dalla convenzione di gestione stipulata con l'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale 2 “Lazio

<sup>141</sup> Cfr. “GOCI”, pagina dedicata a “Voltura su utenza attiva”, doc. isp., cartella Acea8Cento, ove risulta: *“Morosità a carico della fornitura: Informare il cliente che la voltura è subordinata all'acquisizione della documentazione attestante l'estraneità al debito che può essere presentata presso gli sportelli commerciali di Acea Ato 2.”*.

<sup>142</sup> Cfr. e-mail del 25 luglio 2013 “Clausole vessatorie morosità pregresse servizi idrici”, doc. isp. Cartella [omissis]

<sup>143</sup> Cfr. e-mail del 18 novembre 2013 “Ato2 – disposizione stipule con morosità”, doc. isp. Cartella Acea8Cento.

<sup>144</sup> Cfr. memorie Acea.

<sup>145</sup> Cfr. docc. 137, 187 e 217. L'audizione di Acea si è tenuta il 29 luglio 2015 ( doc. 166).

Centrale Roma” il 6 agosto 2002; nella convenzione sarebbero compresi anche le modalità di determinazione della tariffa del SII e i relativi aggiornamenti al fine di garantire l’equilibrio economico e finanziario del gestore, nel rispetto del principio del *full cost recovery*.

Secondo Acea, vi sarebbe inoltre una sostanziale sovrapposizione tra i profili oggetto di istruttoria nel presente procedimento e gli interventi di regolamentazione “*compiuti o in corso di adozione*” da parte di AEEGSI. Ad escludere tale sovrapposizione non varrebbe – secondo Acea – il fatto che AEEGSI abbia trasmesso all’Autorità numerose segnalazioni posto che si tratterebbe “*di un inoltro senza compiere alcuna sommaria delibazione del loro contenuto e senza quindi rinunciare ai poteri ad essa attribuiti dalla normativa vigente*”.

#### **Sulla presunta “estinzione” del potere sanzionatorio dell’Autorità**

**118.** Il professionista ha affermato che sarebbe precluso all’Autorità di esercitare il potere di accertamento e sanzione nel presente procedimento essendo decorso il termine 90 giorni per l’accertamento della presunta infrazione in violazione di quanto previsto dall’articolo 14, comma 2, della Legge 689/1981. Ciò in quanto nel 2009, 2010 e 2011 l’Autorità ha svolto attività preistruttoria nei confronti di Acea su questioni oggetto di contestazione nel presente provvedimento di talché, l’Autorità avrebbe dovuto esercitare i poteri previsti dal Codice del Consumo in “un tempo ragionevole”, vale a dire subito dopo il deposito delle informazioni e dei documenti.

#### **Sull’incertezza circa l’oggetto del procedimento e asserita violazione del diritto di difesa**

**119.** Nel richiamare le condotte oggetto del procedimento, Acea contesta che nella lettera recante la comunicazione del termine di chiusura dell’istruttoria e la precisazione delle contestazioni del 29 ottobre 2015 non vi sarebbero riferimenti alle argomentazioni difensive svolte dal professionista - nelle proprie memorie del 5 giugno e 24 settembre 2015 -. Ad avviso del professionista le contestazioni precisate nella lettera di comunicazione del termine sarebbero passate da quattro a cinque e “*l’oggetto del procedimento non è ancora chiaro e definito: tale “fluidità” lede chiaramente il dovere di buon andamento dell’azione amministrativa e i diritti della parte*” rendendo “*del tutto imprevedibili gli esiti dell’istruttoria*”, in difformità all’orientamento espresso di recente nei confronti di altro professionista, [omissis], operante nel medesimo settore.

**120.** Acea ha affermato di non essere stata posta nelle condizioni di “*tutelare la propria posizione*” e di essere stata “*esposta a evidenti discriminazioni*” in quanto vi sarebbe stata incertezza sull’oggetto del procedimento, sulla durata delle condotte e sulla formulazione degli addebiti, con conseguente “*grave compressione del diritto di difesa*”. Ciò emergerebbe con riguardo ai termini concessi alla Parte per replicare alla Lettera di precisazione delle contestazioni pari a “*19 giorni di calendario*” termine “*chiaramente insufficiente a consentire alla società di elaborare le opportune difese*”. La proroga chiesta ed ottenuta da Acea per “*solì 10 giorni*” confermerebbe il fatto che “*il termine iniziale era effettivamente insufficiente a replicare compiutamente all’ampio novero di addebiti*”. Inoltre il professionista ritiene che l’incongruità dei termini difensivi emergerebbe anche dal raffronto con il procedimento condotto nei confronti di [omissis] ove la durata è stata pari a 320 giorni “*per un numero di contestazioni, che “è addirittura inferiore a quello del procedimento” in tal modo impedendo ad Acea di “beneficiare del medesimo trattamento riservato ai professionisti coinvolti in casi analoghi*”.

Acea ha sottolineato che il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa e le funzioni dell'Autorità in materia di impegni dovrebbe *“necessariamente indurre alla chiusura del procedimento senza accertamento di alcuna ipotizzata infrazione atteso che: (a) si tratta dei primi interventi organici dell'Autorità in materia di tutela dei consumatori nel settore del SII; (b) l'imposizione di eventuali sanzioni potrebbe generare discriminazioni a carico degli operatori coinvolti rispetto ai numerosi altri gestori nazionali non interessati dalle istruttorie dell'Autorità; (c) l'AEEGSI ha preannunciato interventi regolatori su numerosi profili oggetto di istruttoria (...); (d) l'eventuale imposizione di sanzioni, anziché ricondurre il rapporto di consumo con l'utenza alle modalità ordinarie, come auspica l'Autorità, aggraverebbe maggiormente il già elevato livello di litigiosità del settore, favorendo posizioni speculative e prestandosi a utilizzi strumentali”*.

Il professionista inoltre, contesta oltre al rigetto degli impegni proposti anche il successivo rigetto dell'istanza di riesame in quanto l'Autorità non avrebbe tenuto conto adeguatamente degli elementi difensivi prodotti da Acea nel corso dell'istruttoria dai quali invece sarebbe stato possibile inferire l'assenza di condotte manifestamente scorrette e gravi, con il conseguente possibile accoglimento degli impegni proposti.

#### **Sull'arbitraria selezione del materiale probatorio**

**121.** Ad avviso di Acea, la lettera di precisazione delle contestazioni *“oltre a non fornire elementi sufficienti per l'identificazione degli addebiti e per l'esercizio del diritto di difesa della parte”* si baserebbe su una *“unilaterale, quanto arbitraria, selezione del materiale probatorio disponibile nel fascicolo del procedimento”* senza richiamare le argomentazioni difensive svolte. In tal modo gli esiti del procedimento sarebbero *“già pre-determinati”* e i principi del contraddittorio e leale cooperazione di cui alla L.241/1990 *“assumono un valore meramente apparente”*.

Inoltre viene contestato l'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento del Comune di Fara in Sabina per dichiarata assenza dei presupposti di cui all'articolo 10 del Regolamento sulle procedure istruttorie in quanto tale Comune (i) non apparterebbe all'ATO 2 gestito da Acea; (ii) acquisterebbe acqua potabile all'ingrosso da Acea e gestirebbe direttamente i rapporti di utenza. Secondo il professionista, il Comune di Fara in Sabina non sarebbe portatore di un interesse pubblico in rappresentanza dei cittadini interessati ma nella sua veste di *“subdistributore”*, nell'ambito di un rapporto di natura commerciale con Acea.

#### **Sulla mancata valutazione del contesto di riferimento**

**122.** Il contesto di riferimento in cui opera Acea sarebbe caratterizzato da alcune criticità proprie dei Comuni gestiti e delle modalità di gestione che, unite alla *“pervasiva regolamentazione esistente”* con riferimento al SII avrebbero dovuto condurre l'Autorità ad escludere qualsiasi pratica commerciale scorretta.

Sul primo punto, la Parte ha evidenziato che la gestione del SII riguarda il Comune di Roma ed altri 76 Comuni e che, in precedenza si trattava di gestione *“in economia”*; vi sarebbero molti Comuni che non sono stati in grado di fornire ad Acea una anagrafica completa e attendibile dei clienti; altri non sarebbero stati in grado di fornire letture dei consumi utilizzabili (pari a zero oppure *“stime presuntive”* protrattesi negli anni). L'utente sarebbe *“storicamente abituato alla gratuità della fruizione del servizio idrico, in quanto i relativi costi erano supportati dalla fiscalità generale”*. Ciò avrebbe generato difficoltà nello *“stabilire un rapporto di consumo corretto con gli*

*utenti” nonché coerente “con il principio della tariffa, quale corrispettivo del servizio, determinata sulla base della integrale copertura dei relativi costi”.*

**123.** Ad avviso del professionista, l’Autorità sarebbe incorsa nell’equivoco di non considerare quanto stabilito dalla giurisprudenza (Corte Costituzionale sentenza 67/2013 e Tar Lombardia Milano sentenza 77972014) che avrebbe ribadito la *“natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica del SII, con la conseguenza di essere un servizio soggetto alle regole della concorrenza e necessariamente sottoposto alla regola (anche di derivazione comunitaria) del c.d. “full cost recovery””* cioè *“dell’obbligatoria copertura dei costi sostenuti dai gestori del SIF”.*

Inoltre, la maggior parte dei reclami e delle contestazioni riguarderebbero Comuni diversi dal Comune di Roma in conseguenza *“di una difficile transizione dalle modalità tradizionale di gestione del servizio, da parte dei singoli Comuni, ad una organizzazione ispirata a criteri di efficienza e di equilibrio economico”.* Tali criticità si sommerebbero alla *“inadeguatezza della rete idrica, degli impianti, delle infrastrutture e dei sistemi di depurazione sui quali sarebbe necessario ed opportuno investire nell’immediato”* che però sarebbero precluse ai gestori del SII *“dall’impossibilità (...) di conseguire l’equilibrio economico a fronte dei diffusi casi di morosità e della difficoltà di recuperare i relativi crediti”.*

Tale contesto necessiterebbe, sul piano normativo-regolamentare, di un intervento di riordino da parte delle Autorità di settore coinvolte. Sussisterebbero alcuni elementi di difficoltà generati dalle pronunce della Corte Costituzionale n.335/2008 in materia di rimborso della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione e dalla gestione delle *“partite pregresse”.*

Nell’ottica di miglioramento dei rapporti con l’utenza Acea avrebbe avviato l’implementazione del progetto SAP denominato *“Project WFM – Work Force Management”* che *“determinerà un ulteriore perfezionamento della gestione delle procedure interne (...)”* con un impegno finanziario pari, ad oggi, a [10-30] milioni di euro. Per questo motivo, l’Autorità viene invitata a valutare *“l’importanza di tale passaggio e l’assoluta peculiarità (...) di tale sistema informatico”* avendo esso ad oggetto la generale revisione di tutti i processi che interessano Acea che, in tal modo, dimostrerebbe una *“diligenza professionale più elevata, superiore a quella degli altri operatori del settore”.*

#### **Sull’infondatezza delle segnalazioni versate in atti e delle contestazioni**

**124.** Con riferimento alle segnalazioni richiamate in relazione alle specifiche contestazioni, trasmesse da AEEGSI ovvero ricevute dall’Autorità, Acea ha argomentato nel senso della infondatezza delle pretese avendo il professionista *“dimostrato come molte di esse siano del tutto prive di fondamento”* e che le doglianze *“esprimono per loro natura posizioni di parte, legate, in alcuni casi, ad interessi individuali e, in altri casi a opinioni politiche (spesso demagogiche e populistiche) che nulla hanno a che fare con la correttezza dell’impianto di gestione aziendale adottato dalla Società”.*

Acea ha altresì sottolineato che in merito alle condotte oggetto di rilievi nella comunicazione di avvio del procedimento non sussisterebbero i profili di scorrettezza contestati avendo il professionista dato prova di aver eseguito prestazioni nei tempi e secondo le procedure previste dalla Carta del SII.

**Sulle misure migliorative proposte dal professionista, derivanti dall'implementazione della nuova piattaforma informatica**

**125.** Acea ha dichiarato che prima dell'avvio del procedimento da parte dell'Autorità - a decorrere dal mese di marzo 2015 - era stato deliberato un programma di ampia revisione delle procedure aziendali - rappresentato dal progetto elaborato dall'operatore "*specializzato SAP*", denominato "*Project WFM*", che prevedeva la realizzazione e implementazione di una nuova piattaforma informatica più volte menzionata nel corso del procedimento. Nello specifico, le potenzialità del nuovo sistema informatico sono state illustrate per la prima volta al termine dell'istruttoria e, precisamente, nell'ambito della memoria conclusionale trasmessa in data 9 novembre 2015. Nei propri scritti Acea ha dichiarato di aver completato l'installazione della nuova piattaforma SAP il 28 settembre 2015, descrivendo alcune delle potenzialità della stessa e i tempi in cui conta di metterne a regime l'utilizzo rispetto ad alcune specifiche funzionalità. L'adozione di queste misure, secondo Acea, "*non deve essere intesa come acquiescenza, anche parziale, rispetto agli addebiti mossi dall'Autorità nei confronti di Acea ATO 2, la quale si riserva ogni difesa, eccezione e rimedio nel caso in cui l'Autorità non ritenga di accogliere le misure di seguito descritte*".

Le misure implementate toccherebbero – a detta del professionista - i vari profili oggetto di istruttoria essendo coincidenti con quelle di seguito riportate.

**Misura migliorativa n.1 – Procedure in materia di attivazioni uso cantiere.**

- A decorrere dal 28 settembre 2015, nel momento in cui viene attivata un'utenza "*uso cantiere*" il "*quantitativo di acqua da depurare viene impegnato da subito anche per il futuro, con un sorta di "prenotazione" dei volumi del depuratore di riferimento che sarà quindi sempre disponibile al momento della trasformazione in utenza "uso domestico" o "misto" in modo da risolvere definitivamente la problematica "emersa episodicamente in passato" del "ritardo nella trasformazione delle utenze ad "uso cantiere" in "uso domestico" a causa della saturazione dei depuratori, fenomeno che comunque non sarebbe imputabile ad Acea. Risulterebbe altresì disponibile un nuovo metodo di preventivazione e fatturazione che rederebbe noto al cliente, all'atto dell'avvio della procedura "i tempi e i costi per la trasformazione delle utenze"*".

**Misura migliorativa n.2 – Attivazione dei servizi di call center, web e app per le operazioni di carattere commerciale.**

A partire dal 28 settembre 2015 tutte le operazioni commerciali che prima potevano essere svolte presso lo sportello fisico – inclusa l'attivazione di utenze "*ad uso cantiere*" - potranno essere effettuate tramite *call center*, mentre da dicembre 2015 a marzo 2016 verranno attivate ulteriori modalità tramite *web* e *app*, per la fruizione di tali servizi.

**Misura migliorativa n.3 – Procedura di installazione di nuovi misuratori.**

A partire dal 28 settembre 2015 gli interventi vengono "*realizzati nel sistema di gestione dei contatti (CRM) che dialogano nativamente con il sistema di gestione degli interventi tecnici (SAP PM)*"; in tal modo sarebbe possibile individuare "automaticamente" le disponibilità, in termini di tempo, delle risorse operanti sul territorio, in modo da garantire il rispetto dei tempi fissati dalla carta del servizio. A tal fine dal 1 settembre 2015 Acea avrebbe ampliato anche i turni di lavoro delle "squadre operative".

**Misura migliorativa n.4 – Letture e adeguamento dei consumi.**

Acea ha dichiarato che *“A differenza di quanto avveniva in passato, quando i processi di lettura e fatturazione erano temporalmente disgiunti, oggi sono strettamente correlati. Per ogni porzione di clienti, viene effettuata la lettura che poi è recepita dal sistema in tempo reale”*. Entro i 5 giorni successivi, la lettura verrebbe utilizzata per il calcolo e l'emissione della fattura *“attraverso un calendario di rilevazione lettura e fatturazione giornaliero, mentre in passato la cadenza di fatturazione era massiva e concentrata in pochi giorni”*. Il professionista ha altresì dichiarato che *“Progressivamente, dal 28/9/2015 ed entro il secondo semestre 2016, sarà realizzata la completa internalizzazione del processo di rilevazione lettura”* che non sarà più affidato a lettori esterni. Al contrario la lettura verrà rilevata da operatori di Acea *“attraverso un device che in tempo reale acquisisce la lettura, la valida secondo i parametri di controllo del sistema e la rende disponibile immediatamente per la fatturazione”*; verrebbero acquisite – sin da ora – le fotografie dei misuratori e le coordinate geografiche. Laddove in occasione della rilevazione dovessero emergere *“consumi particolarmente importanti e potenzialmente anomali”*, sarà cura dell'operatore *“informare immediatamente il cliente affinché si possano verificare in modo congiunto possibili perdite o malfunzionamenti del misuratore”*. E' altresì previsto che l'operatore possa immediatamente attivare interventi di sostituzione del misuratore.

Con l'implementazione della nuova piattaforma sarà possibile: (i) valutare l'opportunità di modificare la cadenza di rilevazione delle letture, incrementandone il numero; (ii) aggiornare il consumo medio automaticamente in occasione di ogni lettura effettiva rilevata e fatturata (mentre in *“passato tale aggiornamento avveniva in modalità non automatica, ma attraverso il lancio di procedure specifiche”*); (iii) *“parametrizzare o determinare la stima del consumo a calcolo da fatturare in diverse modalità, in modo da ridurre progressivamente la fatturazione sulla base di stime e successivi conguagli”*.

Ad avviso del professionista, la procedura in esame – *“con i progressivi aggiustamenti che verranno attuati nei mesi a venire”* - risolverebbe *“in radice”* le questioni attinenti la misura dei consumi e la successiva fatturazione a *“conferma della massima attenzione del gestore a tali problematiche indipendentemente dagli interventi di Codesta Autorità”* nonché sulla base di programmi e investimenti deliberati prima dell'avvio del procedimento.

**Misura migliorativa n.5 – Acquisizione delle autoletture.**

Acea assicura che con l'implementazione della nuova piattaforma tutti i canali di acquisizione delle autoletture (*web* e *APP* entro marzo 2016) saranno allineati e con identiche modalità di funzionamento. Vengono inoltre introdotti: (i) un *“alert automatico”* nel caso in cui la lettura comunicata dal cliente attraverso i canali disponibili non sia congrua vale a dire *“il cliente viene avvisato immediatamente, con inoltro della telefonata al call center della Società o invito all'utente a contattare il call center”* in modo da informarlo del mancato utilizzo della lettura comunicata; (ii) l'indicazione in ogni fattura della data di successiva fatturazione con invito/possibilità per il cliente di inviare l'autolettura in tempi utili per l'emissione. Questi sistemi *“risolvono radicalmente le problematiche oggetto del presente Procedimento”*.

**Misura migliorativa n.6 – Gestione dei conguagli a favore degli utenti.**

Le misure di rimborso sarebbero state semplificate in modo da prevedere la compensazione ovvero l'emissione di note di credito a favore dell'utente in base a soglie di importo parametrizzate. In

passato *“il rimborso avveniva attraverso emissione di assegni bancari (circolari e non trasferibili) non massivi ma singoli”*. Attualmente è previsto: (i) settimanalmente viene eseguito un programma di compensazione automatica che compensa *“debiti e crediti dell’utenza”*; (ii) viene adottato un programma di estrazione massiva *“per l’emissione automatica dei rimborsi a mezzo assegno postale in modalità VIDAUT (assegno circolare non trasferibile con consegna tramite posta assicurata) per importi maggiori o uguali a 2500 euro”*; (iii) qualora l’assegno non venga recapitato o incassato *“entro la scadenza di tre mesi, l’importo torna ad essere disponibile sull’estartto conto del cliente per eventuali compensazioni o ulteriori azioni di rimborso”*; (iv) il cliente può sempre richiedere il rimborso a mezzo bonifico bancario; (v) è in corso di implementazione *“l’emissione di bonifici bancari massivi”* per i clienti che hanno chiesto la domiciliazione bancaria o postale delle fatture, attraverso il medesimo conto corrente. Secondo il professionista queste misure sarebbero idonee a *“superare ogni contestazione su tali aspetti”*.

#### **Misura migliorativa n. 7 – Recapito delle fatture e attività di monitoraggio.**

Le attività di emissione e recapito delle fatture subirà miglioramenti in termini di contrazione dei tempi per: (i) il calcolo e l’emissione della fattura *“es. 15 minuti per calcolare circa 20.000 fatture”*; (ii) produzione dello *spool*; (iii) verifica del *preview* di stampa; (iv) consentire allo stampatore e recapitatore di pianificare le attività essendo *“noto il calendari di fatturazione giornaliera”*. Tali migliorie consentirebbero di rendere ancora più efficiente il sistema ancorché, sottolinea Acea, l’AEEGSI nel settore elettrico abbia previsto un termine di pagamento della fattura pari a 20 giorni dall’emissione.

#### **Misura migliorativa n.8 – Emissione del conto finale a seguito di disdetta del contratto.**

Il professionista ha dichiarato che l’emissione del conto finale a partire dal 28 settembre 2015 avverrà *“il giorno successivo all’intervento di ritiro del misuratore”* di modo che l’utente viene a *“conoscenza dell’avvenuta risoluzione del contratto e ottiene evidenza degli importi ancora dovuti”*.

#### **Misura migliorativa n.9 – sostituzione dei misuratori; procedure di verifica da parte del cliente.**

In caso di sostituzione massiva dei misuratori, nella prima fase del nuovo sistema, è prevista *“la possibilità di generare una lettera per il cliente intestatario del contratto sul quale è avvenuto il cambio del misuratore”* mentre quest’ultimo risulta disponibile per 120 giorni (solari) presso il magazzino centrale della società per ogni eventuale ispezione da parte del cliente. Nella seconda fase del nuovo sistema *“potrà essere implementato l’invio automatico della comunicazione a sostituzione avvenuta, riportante i dati del vecchio e nuovo misuratore”*. Tali attività risolverebbero ogni contestazione in merito al coinvolgimento dell’utente nelle fasi di sostituzione dei misuratori” posto che in presenza di un misuratore *“non correttamente funzionante o obsoleto”* il cliente *“avrebbe rischiato di ottenere fatture non corrispondenti a consumi effettivi”*.

#### **Misura migliorativa n.10 – Alert automatico in caso di consumi anomali.**

Il professionista, nel dichiarare di non essere in grado di distinguere d’ufficio tra le due diverse situazioni di consumi anomali *“dovuti a guasto oppure semplicemente a mutamento delle abitudini di consumo”* ha indicato che, entro il primo trimestre 2016 *“sarà introdotto un messaggio personalizzato in fattura per tutti i clienti che si vedranno fatturare consumi plausibili superiori*

*alle soglie di controllo e che risultino particolarmente elevati” in modo da consentire al cliente di controllare in maniera agevole lo stato dei propri consumi “nell’ottica di un utilizzo consapevole della risorsa idrica”.*

**Misura migliorativa n.11 – Modifiche alla procedura di depenalizzazione.**

Le modifiche apportate al sistema di rilevazione delle letture e fatturazione hanno risvolti positivi anche sulle problematiche connesse alle perdite occulte. Nel sottolineare che la disciplina in materia è dettata dal Comune di Roma e dall’AATO 2, Acea ha dichiarato che sarebbero all’esame della Conferenza dei Sindaci - competente ad adottare modifiche al regolamento di utenza – la possibilità di ricorrere al beneficio più volte nella vita dell’utenza, sempreché siano presenti tutti gli altri presupposti per scongiurare comportamenti opportunistici.

**Misura migliorativa n. 12 – Gestione dei reclami.**

La struttura preposta alla gestione dei reclami a decorrere dal 28 settembre 2015 è stata oggetto di una riorganizzazione allo scopo di accorpate in *“unica unità (...) anche la gestione dei reclami “tecnici”* cosicché verrebbero meno le *“asserite “inefficienze di processo”* nonché *“viene esclusa la possibilità che alcuni reclami, in quanto di contenuto “ibrido” o difficilmente classificabili ad una prima analisi vengano temporaneamente non trattati”*. Inoltre, tra le modifiche figurano: (i) dall’Ufficio reclami sarà possibile *“attivare interventi sul campo che verranno programmati ed inseriti in calendario con i processi WFM”*; (ii) l’estensione delle modalità di presentazione dei reclami tramite *“fax o e-mail”*; (iii) il sistema documentale (*Document Management System - DMS*) e il CRM (*Consumer Relationship Management – CRM*) faranno sì che le informazioni saranno disponibili a tutti gli interessati in tempo reale (*“aggancio automatico con il CRM”* di gestione clienti) in modo che *“a fronte di reclami fondati, sarà tecnicamente impossibile avviare la procedura di recupero crediti (...) nel caso di reclami fondati e, comunque, per tutti quelli in attesa di risposta, infatti, non saranno intraprese azioni di recupero (BC)”* analogamente per le richieste di depenalizzazione tariffaria (BD) che non hanno nessuna relazione con il reclamo; (iv) tutte le operazioni riguardanti la *“soluzione di richieste dei clienti”* possono essere trattate anche dal *“call center”* di Acea. Il professionista ha precisato che i reclami telefonici riguardanti *“richieste di rettifica della fatturazione o rateizzazione”* anche nel contesto antecedente l’implementazione della nuova piattaforma erano *“risolti immediatamente”*.

**Misura migliorativa n. 13 – contabilizzazione dei pagamenti degli utenti, tramite RID.**

Acea, per far fronte ad episodi di avvio delle azioni di recupero crediti in presenza di pagamenti, effettuati dagli utenti ma non andati a buon fine per ragioni imputabili agli Istituti di Credito, ha previsto che in caso di comunicazione da parte di *[omissis]* ovvero di una Banca dell’esistenza di un insoluto procederà nella seguente maniera: (i) immediata informativa al cliente per tutte le fasi successive alla notifica dell’insoluto; (ii) reinoltro della richiesta di incasso per alcune causali quali (ad esempio) la temporanea insufficienza di fondi nonché il blocco degli interessi di mora; (iii) in casi particolari, quali ad esempio, *“chiusura di conto corrente”* ovvero *“mandato SEPA inesistente”*, revoca del mandato di pagamento e invio di una ulteriore comunicazione al cliente.

**Misura migliorativa n.14 – Procedure di distacco per morosità.**

Rispetto alle procedure di distacco per morosità Acea ha previsto: (i) in caso di disponibilità della numerazione telefonica del cliente, *“prima dell’invio della raccomandata la Società invia un*



*messaggio vocale verso i numeri di telefono fisso e un sms verso i numeri di telefonia mobile*"; (ii) in caso di disponibilità dell'indirizzo *e-mail* del cliente, il *"reminder"* di cui sopra viene inviato prima della raccomandata a mezzo *e-mail*; (iii) attraverso i medesimi canali viene notificato al cliente l'invio della raccomandata; (iv) rispetto ai condomini, è stato adottato un nuovo testo per il *"volantino"* con cui si preavvisa il distacco della fornitura, indicando *"l'importo della morosità e i dati della raccomandata inviata"*. Il *volantino* verrebbe recapitato da personale interno della Società che *"è obbligato a consuntivare l'ordinativo di recapito dello stesso, fornendo certezza assoluta sulla data di recapito"* mentre il successivo ordine di distacco può essere avviato solo dopo la consuntivazione positiva del *volantinaggio*. Il professionista inoltre ha indicato che nel nuovo sistema la creazione degli ordini di lavoro (ODL) di distacco *"è subordinata all'invio delle prescritte comunicazioni verso i clienti"*. Nella prima fase di attuazione del nuovo progetto è stato previsto *"un ODL con il quale viene preventivamente attivata una campagna di volantinaggio presso le forniture che rientrano nel perimetro della morosità"* che è preventivo *"rispetto alla generazione degli ODL di sospensione della fornitura e consente di informare anche i residenti nei condomini"* dato che *"le altre comunicazioni sono inviate all'Amministratore che "come si è dimostrato nel corso del Procedimento, non è sempre diligente nel comunicare, alla Società e agli stessi condomini, eventuali variazioni di rilievo per il rapporto di utenza"*.

Inoltre Acea ha dichiarato che le nuove misure prevedono: (i) l'associazione degli interventi per morosità ad ogni punto di fornitura moroso; (ii) la geolocalizzazione del misuratore e il materiale fotografico sono consultabili anche dal campo, al fine di guidare meglio l'operatore che esegue il distacco; (iii) l'operatore è collegato con la sala *dispatcher* ove si trovano gli altri tecnici in modo da poter risolvere eventuali anomalie nelle anagrafiche.

## V. PARERE AEEGSI

**126.** Considerato che le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore dei servizi idrici integrati, in data 10 novembre 2015 è stato richiesto ad AEEGSI di rendere il proprio parere ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo.

**127.** Con parere pervenuto in data 11 dicembre 2015, l'AEEGSI ha formulato una serie di considerazioni di ordine generale sul settore idrico. AEEGSI ha altresì fornito talune informazioni acquisite dalla stessa Autorità di Regolamentazione nel corso dei procedimenti avviati nei confronti di due gestori del SII operanti in aree geografiche diverse da quelle di Acea Ato 2. AEEGSI non ha formulato osservazioni specifiche riguardo alle singole condotte contestate ad Acea Ato2.

Nel proprio parere l'AEEGSI ha preliminarmente evidenziato che il settore del SII si configura come un monopolio naturale in cui non si svilupperebbe alcuna dinamica concorrenziale diversa dalla *"concorrenza per il mercato"* laddove l'affidante decida di ricorrere a strumenti competitivi per la selezione del soggetto gestore. In ragione di tale caratteristica, questo settore sarebbe interamente regolato per effetto: (i) o di misure nazionali (es. DPCM 29 aprile 1999 *"Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato"*) e locali (es. Carte del SII adottate dagli Enti d'Ambito); (ii) dei previsti interventi regolatori di AEEGSI (schema di provvedimento definitivo DCO 560/2015/R/IDR) che dovrebbero essere adottati entro la fine del 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017.

***Sul contrasto alla morosità e sulla correlata disciplina dei distacchi.***

**128.** Con riguardo alle azioni di recupero del credito da parte dei gestori, AEEGSI sottolinea la necessità di tenere conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico indicando, in apposita tabella, che nelle Regioni Lazio, Abruzzo e Molise il tasso di morosità è pari al [5-15]% -corrispondente al quarto posto su undici livelli - che si traduce in oneri gravanti sulla generalità degli utenti in quanto, in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto dalla normativa di settore riguardo il SII, i costi delle morosità finirebbero per determinare un aumento generalizzato delle tariffe.

**129.** Le ragioni dei livelli di morosità, più elevati rispetto a quelli dei settori energetici, risiedono secondo AEEGSI, in gran parte, nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l'utente, a differenza dei settori energetici, non coglierebbe i costi industriali e ambientali.

***Sulla rilevazione dei consumi e sulla conseguente fatturazione.***

**130.** AEEGSI evidenzia che, allo stato, non esisterebbe alcuna disposizione normativa o regolamentare che impone ai gestori la fatturazione del SII soltanto sulla base dei consumi effettivi. Inoltre, il ricorso a fatturazioni basate su letture stimate “*consente di evitare i sovracosti che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione*” oltre a “*rendersi inevitabile laddove risulti oggettivamente problematico l'accessibilità ai misuratori*”.

**131.** La possibilità di “*fatturare consumi stimati - consentita anche dal DPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi previsti nelle Carte dei servizi in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura*”, Carte dei servizi che sono rimesse alla competenza degli Enti d'ambito.

**132.** Su questo piano, AEEGSI evidenzia che il comportamento del gestore “*può dunque risultare censurabile dal punto di vista della diligenza ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione*”.

***Sulle partite pregresse.***

**133.** L'AEEGSI si è limitata a evidenziare che tali conguagli sono stati considerati legittimi dalla giurisprudenza amministrativa, non avendo questa rilevato alcun contrasto con il principio di irretroattività delle tariffe, e che non è prevista alcuna modalità di approvazione da parte di AEEGSI rispetto a tali conguagli.

***Sulle perdite occulte.***

**134.** Secondo AEEGSI, in base al Regolamento SII, il gestore è responsabile del funzionamento delle infrastrutture e delle reti solo fino al contatore, mentre dell'impianto a valle del contatore è responsabile l'utente. In questo contesto, “*non esiste dunque alcun obbligo in capo al gestore di farsi carico dei costi connessi ai malfunzionamenti o ai guasti degli impianti privati - ivi comprese le perdite occulte eventualmente intercorse nell'impianto a valle del contatore - costi che finirebbero per scaricarsi sulla generalità degli utenti in forza del principio del full cost recovery*”.

**135.** Il Regolatore rileva inoltre che “*non sarebbe razionale imporre ai gestori l'effettuazione di sconti su volumi di acqua effettivamente erogata e contabilizzata dal contatore (...), anche se connessi a guasti della rete privata quali le perdite occulte, in quanto, da una parte, ciò*

*comporterebbe un aumento dei costi” e, quindi, delle tariffe in capo alla generalità degli utenti “su cui graverebbero i maggiori oneri sopra citati”, e “dall’altra, si potrebbe così disincentivare la corretta manutenzione degli impianti da parte degli utenti e persino favorire possibili abusi”, considerata soprattutto la “difficoltà ad individuare esattamente il momento in cui sorge la perdita occulta e dunque a imputare i consumi a utilizzi effettivi o derivanti dalla perdita”.*

**136.** Alla luce di queste considerazioni, ferme restando le esigenze di trasparenza e di corretta comunicazione nei confronti dell’utenza, secondo AEEGSI, il “*comportamento del gestore potrebbe dunque essere astrattamente censurabile laddove esso non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previsti dalla Carta dei servizi, determinando così un eventuale ritardo nell’individuazione della perdita.*”

#### ***Sulla sospensione delle procedure di distacco in caso di pendenza di un reclamo***

**137.** L’AEEGSI ha evidenziato che nel settore dell’energia elettrica e del gas “*ha ritenuto opportuno non prevedere che la mera presentazione di un reclamo comporti il divieto di sospendere la fornitura per morosità*”. Ciò in quanto ritiene necessario “*contemperare l’esigenza dell’utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici*”, i cui effetti nel caso di specie - in ragione degli elevati livelli di morosità - si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti. AEEGSI sottolinea altresì che nei settori energetici, la vigente regolazione vieta al venditore di richiedere la sospensione della fornitura soltanto nel caso in cui – a fronte di un reclamo per fatturazione anomala dei consumi – il venditore stesso non abbia fornito all’utente risposta motivata.

#### ***Sulle comunicazioni all’utenza circa le tariffe applicate.***

**138.** AEEGSI rileva che ai sensi dell’articolo 10 della propria delibera del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/IDR, recante “Approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato” è “*necessario e sufficiente che “La bolletta riporti i valori della tariffa applicata all’utente finale e l’ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l’organismo da cui deriva*”.

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

### ***Osservazioni preliminari: la competenza dell’Autorità e il rispetto dei diritti di difesa***

**139.** In via preliminare, sull’eccezione di incompetenza dell’Autorità sollevata da Acea nelle proprie memorie difensive si osserva che la stessa non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

**140.** In primo luogo, si evidenzia che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse caratterizzate da profili di aggressività, le quali, non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale, ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall’indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

**141.** In secondo luogo, diversamente da quanto asserito da Acea, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. In disparte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la del. 586/2012 del 28 dicembre 2012), gli altri

aspetti relativi alla qualità contrattuale<sup>146</sup> - come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere e ammesso dallo stesso professionista da ultimo nella memoria conclusionale - sono attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell'adozione di un provvedimento definitivo. Nell'ambito di tale consultazione, l'AEEGSI ha proposto che le nuove disposizioni che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie previgenti a livello nazionale (D.P.C.M. 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento e Carta del SII), le quali non contengono peraltro norme settoriali di derivazione UE.

**142.** In terzo luogo, l'art 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati.

**143.** In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto numerose segnalazioni sono state trasmesse per i "profili di competenza" direttamente dall'AEEGSI ma, come già rilevato, la regolazione in vigore (ma anche quella futura) non copre alcune delle condotte contestate ad Acea.

**144.** Consegua da quanto sopra la competenza generale ed esclusiva dell'Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

**145.** Sempre in via preliminare vanno affrontate le censure di Acea sugli asseriti vizi procedurali che si sarebbero tradotti in violazioni del diritto di difesa, che vanno disattese per le ragioni che seguono.

**146.** Come si evince dalla scansione procedimentale e dai documenti depositati in atti, Acea ha avuto più volte accesso agli atti, ha depositato memorie difensive e relativi documenti allegati tutti pertinenti ai rilievi mossi ed è stata sentita in audizione. Nel corso del procedimento sono stati altresì assicurati termini congrui per la formulazione delle difese e la produzione documentale, avendo l'Autorità accolto le istanze di proroga dei termini avanzate da Acea, nonché concesso le relative estensioni. Con la comunicazione di conclusione della fase istruttoria - il cui termine è stato anch'esso prorogato in accoglimento dell'istanza di Acea - il professionista è stato messo in condizione di poter svolgere le proprie puntuali argomentazioni difensive rispetto a tutte le fattispecie qui considerate, assicurando quindi il livello di contraddittorio delineato dalla recente giurisprudenza<sup>147</sup>.

**147.** In merito alle contestazioni circa l'irritualità dell'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento da parte del Comune di Fara in Sabina, si osserva che ai sensi del richiamato articolo 10 del Regolamento sulle procedure istruttorie possono essere ammessi a partecipare al procedimento i portatori di interessi pubblici o privati, i consumatori e i concorrenti. Inoltre, nel caso di specie, il suddetto Comune ha segnalato fatti inerenti la rilevazione dei consumi dai misuratori, che rientrano tra quelli oggetto dell'indagine procedimentale.

---

<sup>146</sup> Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l'avvio e la cessazione del rapporto contrattuale, le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi telefonici.

<sup>147</sup> Si veda in proposito, da ultimo, Consiglio di Stato, n. 5253 del 17 novembre 2015.

### *Valutazioni di merito*

**148.** Oggetto del presente provvedimento sono le condotte tenute da ACEA ATO 2 nell'erogazione del servizio idrico integrato (SII). Acea è una società per azioni istituita per la gestione del servizio idrico integrato (SII) nell'Ambito Ottimale 2, Lazio Centrale – Roma. L'affidamento del servizio idrico integrato ad Acea Ato 2 S.p.A. è avvenuto con delibera della Conferenza dei Sindaci n.1 del 26/11/1999<sup>148</sup> e gestito secondo la Convenzione di Gestione stipulata con AATO 2 in data 6 agosto 2002. Attualmente i Comuni serviti dal professionista sono 112, con oltre 3.500.000 di utenti. Per servizio idrico integrato si intende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue.

**149.** In particolare, il presente procedimento riguarda le condotte di Acea nell'ambito delle fasi essenziali del rapporto consumeristico relativo al SII; pertanto, Acea è da considerarsi professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b), Codice del Consumo. Acea, in quanto monopolista legale nella fornitura di un servizio essenziale, deve osservare un elevato livello di diligenza professionale nella gestione del SII, considerata la posizione di debolezza contrattuale nella quale versano gli utenti sprovvisti della possibilità di scegliere un fornitore alternativo o di rinunciare al consumo, nonché in ragione delle rilevanti asimmetrie informative che caratterizzano il settore idrico. Diversamente, Acea dispone di un'importante leva commerciale per la riscossione delle bollette, quale la minaccia e l'esecuzione della sospensione della fornitura di un bene essenziale - o il mancato allaccio (o riallaccio) alla rete idrica. Tale minaccia, infatti, unitamente al sollecito di pagamento, corrisponde pienamente al paradigma di coercizione o indebito condizionamento configurato dagli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idoneo a limitare la libertà di scelta e di comportamento del consumatore<sup>149</sup>.

**150.** L'istruttoria in esame si colloca in un peculiare contesto fattuale caratterizzato, da un lato, dalle numerose criticità che Acea ha dichiarato di essersi trovata ad affrontare nel subentro nella gestione del SII nei Comuni diversi da Roma - prima affidata ad una pluralità di enti - a fronte dell'obbligo del *full cost recovery* e, dall'altro, come rilevato da AEEGSI nel proprio parere, da un elevato livello di morosità da parte degli utenti.

**151.** Tali legittimi obiettivi del gestore del SII devono tuttavia essere perseguiti nella cornice di un rispetto sostanziale dei diritti dei consumatori, all'interno di un rapporto improntato da trasparenza, correttezza e diligenza, tanto più ove la pretesa del professionista sia di natura economica e le modalità di riscossione delle bollette siano connotate da una particolare forza contrattuale, derivante dalla minaccia (implicita o esplicita) del distacco effettivo della fornitura di un servizio essenziale, che può esercitare un indebito condizionamento sulle scelte del consumatore, in ordine alle modalità e tempistiche di pagamento nonché all'opportunità di contestare o meno gli importi richiesti da Acea.

**152.** L'istruttoria ha evidenziato che, in alcuni ambiti, Acea è venuta meno ai suddetti obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, contravvenendo alle previsioni contenute nelle Condizioni di fornitura, nel Regolamento di utenza e nella Carta del SII e utilizzando anche strumenti coercitivi e aggressivi al fine di influenzare indebitamente la condotta

<sup>148</sup> Fonte "Carta del Servizio Idrico Integrato", pubblicata sul sito del professionista [www.aceaato2.it](http://www.aceaato2.it).

<sup>149</sup> Cfr. Consiglio di Stato, n. 720 del 31 gennaio 2011.

degli utenti del SII in merito al pagamento di quanto asseritamente dovuto e preteso dal professionista con modalità e tempi pregiudizievoli per gli stessi utenti.

**153.** Ciò posto, le condotte contestate ad Acea sono state ricondotte a due pratiche scorrette, complesse e articolate, in ragione delle diverse fasi del rapporto consumeristico interessate.

Nella Pratica *sub 1*) rientrano le condotte descritte al paragrafo II, *sub 1*), riguardanti la mancata/tardiva rilevazione e acquisizione dei consumi anche comunicati dagli utenti, la conseguente reiterata fatturazione sulla base di consumi stimati in eccesso per periodi prolungati, i conguagli pluriennali, le istanze di rimborso, le perdite occulte, la sostituzione dei misuratori senza garanzie per gli utenti, la fatturazione post disdetta o cessazione dell'utenza e le procedure e modalità di riscossione e recupero del credito.

Nella Pratica *sub 2*) rientrano le condotte descritte al paragrafo II, *sub 2*) riguardanti la ritardata e/o mancata gestione delle richieste di prestazione e dei reclami degli utenti, la formulazione di risposte evasive nonché l'adozione di interventi non risolutivi rispetto alle problematiche segnalate, la frapposizione di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali unitamente al sollecito di pagamento e alla minaccia del distacco della fornitura in pendenza delle richieste o dei reclami ovvero nella fase di risoluzione delle problematiche segnalate dagli utenti, nei tempi previsti.

**154.** Non sono stati rilevati elementi a supporto della scorrettezza della pratica contestata al paragrafo II *sub 3*) inerenti l'addebito di morosità pregresse in caso di attivazione di nuova utenza o voltura di un'utenza attiva.

#### **Pratica 1)**

**155.** Le risultanze in atti evidenziano che, nel periodo oggetto di istruttoria, Acea ha emesso un numero significativo di fatture non corrispondenti a consumi effettivi, spesso stimati in eccesso e anche erroneamente, per periodi di tempo superiori ai tredici mesi, principalmente a causa sia dell'omessa rilevazione dei consumi idrici registrati dalle utenze ovvero della rilevazione effettuata con tempistiche più lunghe di quelle contrattualmente previste, sia della mancata acquisizione delle autoletture regolarmente comunicate dagli utenti. Ciò ha comportato l'esposizione dell'utente a successivi conguagli pluriennali, anche di importi particolarmente elevati, senza consentire allo stesso di modificare o adeguare le proprie abitudini di consumo, di attivarsi tempestivamente in caso di perdite occulte per la riparazione dell'eventuale guasto, di verificare i consumi in occasione della sostituzione d'ufficio dei misuratori, di beneficiare della rateizzazione nei casi di mancato/tardivo recapito delle bollette con conseguente addebito illegittimo degli interessi di mora<sup>150</sup>.

**156.** Nella riscossione degli importi così fatturati, Acea ha impiegato modalità quali l'invio di comunicazioni di sollecito/raccomandate pochi giorni dopo (i.e. 10 giorni *post* scadenza; da gennaio 2015, 5 giorni *post* scadenza) il decorso del termine di pagamento (cfr. punto 79), avvertendo che, in caso di successiva inadempienza, ci sarebbe stato il distacco della fornitura. In tal modo, Acea ha posto in essere comportamenti idonei a limitare considerevolmente la libertà di scelta del consumatore nonché a falsare in misura apprezzabile il suo comportamento economico

---

<sup>150</sup> Nelle bollette di Acea – pagina dedicata alle “Comunicazioni ai clienti” - è precisato che l’ “utenza sarà ritenuta morosa dal 31° giorno e l’Azienda applicherà sulle bollette una indennità di mora pari al tasso di riferimento (ex TUS) maggiorato di due punti”.

in ragione dell'indebito condizionamento a pagare comunque quanto fatturato al fine di evitare il distacco della fornitura, stante l'essenzialità del bene.

**157.** Nello specifico, la pratica commerciale sopra descritta deriva, in primo luogo, dal fatto che per un numero significativo di utenze Acea non dispone di consumi reali per periodi antecedenti al 2011; in secondo luogo, Acea non ha effettuato la rilevazione dei consumi con la frequenza indicata dal proprio Regolamento di utenza (cfr. punto 23 e segg.), secondo cui avviene “*di norma almeno una volta ogni trimestre*”, né ha emesso fatture sulla base di “*consumi direttamente rilevati da Acea Ato 2*” ovvero “*comunicati dal cliente*” così come risulta stabilito nelle condizioni di fornitura (art.15) del SII. Del pari è emerso che il professionista non ha provveduto né ad emettere le fatture di conguaglio nel periodo “*immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o comunicata l'autolettura*”, contrariamente a quanto contrattualmente previsto, né a riaggiornare le stime di consumo, sulla base dei nuovi dati, nel proprio *data base* utenti.

**158.** La rilevazione dei consumi e le modalità e i tempi di fatturazione disciplinati dal legislatore nei DPCM 4 marzo 1996 e 29 aprile 1999 nonché dallo stesso gestore mediante le Condizioni di fornitura, il Regolamento di utenza e la Carta del SII rappresentano il presupposto essenziale della corretta esecuzione della sua prestazione (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell'anno), in modo da evitare l'accumulo di conguagli di rilevante entità e di significativo impatto sulla posizione finanziaria dell'utente e da permettere allo stesso di compiere scelte di consumo consapevoli e correttamente informate.

**159.** Dalle risultanze istruttorie emerge, nel periodo 2012 - 2015, un tasso significativo – ancorché in leggera diminuzione - di letture non eseguite: per le utenze ubicate nel Comune di Roma le utenze non lette sono passate dal [10-20]% – al [1-10]%; nei restanti Comuni, invece, oltre ad avere una frequenza di lettura inferiore (semestrale) a quella (trimestrale) stabilita nel Regolamento di utenza di Acea, la percentuale di utenze non lette è passata dal [30-40]% al [20-30]%<sup>151</sup>. Inoltre è emerso che nel 2015, per oltre [500-1.500] utenze, le letture reali dei consumi risalivano a periodi antecedenti al gennaio 2011 senza, peraltro, che il professionista avesse individuato le cause di questo fenomeno [omissis]. A ciò si aggiunge anche la circostanza – emersa nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati il 27 aprile 2015 – per la quale con riferimento ad oltre [500-1.500] utenze del Comune di Roma le letture del primo trimestre 2015 (gennaio-marzo) non erano ancora state effettuate nonché un numero considerevole di condomini di Roma rispetto ai quali i dati rilevati e comunicati dai letturisti non risultavano coerenti con quelli a sistema<sup>152</sup>.

**160.** Invero, le evidenze in atti mostrano che Acea non ha adottato, in generale, misure idonee a ridurre le ipotesi di mancata lettura o di erronea lettura a episodi trascurabili, ovvero imputabili unicamente al comportamento dell'utente. Rilevano, in primo luogo, le disposizioni del contratto di appalto dei servizi di lettura - affidato a letturisti esterni - che prevedono quale prestazione del letturista un tentativo di lettura, disponendo peraltro che in caso di misuratore inaccessibile, il letturista è tenuto a fissare un appuntamento con l'utente e, ove fallito, ad eseguire un secondo tentativo ma il diritto alla provvigione è maturato con il primo appuntamento. Inoltre i contratti di appalto prevedono letture trimestrali solo in alcuni Comuni, in molti altri hanno invece frequenza

---

<sup>151</sup> Dati di lettura forniti da Acea.

<sup>152</sup> [omissis].

semestrale, con indicazione delle utenze da leggere “*di consistenza variabile e assegnati in maniera sparsa e non consequenziale*”.

**161.** In secondo luogo, è significativa l’assenza di controlli sull’operato dei lettristi da parte di Acea. L’istruttoria, infatti, ha palesato che i *files* dei dati di consumo comunicati dai lettristi vengono inseriti nel *data base* degli utenti senza alcuna verifica preventiva da parte di Acea – verifica peraltro prevista solo a far data dal novembre 2014 – mentre, più in generale, non risulta che il professionista abbia svolto controlli sull’attività di acquisizione dei dati di misura da parte dei lettristi, ancorché ciò sia previsto nel contratto di appalto, consentendo in tal modo l’inserimento di dati di misura errati con quelli risultanti nel *data base* utenti.

**162.** L’assenza di tali verifiche risulta altresì confermata dal fatto che nel “*Piano di Interventi Correttivi*”<sup>153</sup> del 2014 è chiaramente indicato quale elemento di criticità l’assenza di documentazione attestante l’analisi e la risoluzione delle eventuali letture anomale rilevate a seguito del caricamento dei dati, a riprova della mancata effettuazione di tali verifiche (cfr. punto 41); su tale aspetto, nonostante la specifica richiesta di informazioni, Acea non ha fornito indicazioni in merito. Inoltre, rispetto al controllo automatico che il sistema può effettuare emettendo un *alert* in caso di letture antecedenti ai nove mesi, si rileva che nel 2012 questa funzione risultava disabilitata (cfr. punto 31).

**163.** Parimenti deficitaria risulta l’acquisizione dei consumi comunicati dagli utenti con le autoletture ancorché queste nelle Condizioni di fornitura siano equiparate alle rilevazioni effettuate dal gestore. Mentre il professionista si è limitato a indicare che gli utenti sono poco propensi a comunicare il dato di consumo e che, pertanto, le autoletture ricevute sarebbero numericamente poche rispetto al numero di utenti serviti, le evidenze in atti mostrano che Acea non prende in considerazione la quasi totalità delle autoletture ricevute via *web* o tramite sistemi telefonici automatizzati ai fini della fatturazione. Le percentuali di scarto delle autoletture (cfr. punto 32 e segg.) risultano pari, nel canale telefonico, a settembre 2014, “*al [60-90%] delle autoletture effettuate*”; a ottobre, novembre e dicembre 2014 al *[80-100%]*. Nel canale *web*, a ottobre 2014 risulta<sup>154</sup> che *su [2.500-3.500] letture, [2.000-3.000] sono state annullate e [400-600] registrate*; a dicembre 2014 su *[4.000-5.000]* inserimenti da parte degli utenti via *web* ne sono andati a buon fine *[50-100]*.

**164.** Le evidenze in atti palesano che la ragione della mancata acquisizione delle autoletture risiede nei criteri di “validazione” del dato - predisposti autonomamente da Acea e sottesi al *data base* utenti - in base ai quali vengono scartati consumi che si discostano dal “*minimo impegnato*” ovvero dal “*consumo stimato a partire da un consumo medio annuo*” (stime che possono essere tanto più errate quanto remote sono le letture reali su cui si fonda il criterio *pro-die*) previsti a sistema per ogni utenza attiva. Tali problematiche sono divenute di interesse per Acea solo a partire dalla fine del 2014.

**165.** In tal modo Acea fa ingiustificatamente prevalere un dato di consumo da essa individuato/stimato - spesso del tutto astratto e avulso da quello effettivo - su quello rilevato e

---

<sup>153</sup> Cfr. PIC\_SOC08 RMM18, doc. isp., citato.

<sup>154</sup> Cfr. *e-mail* del 2 ottobre 2014, allegata ad una comunicazione di sollecito dell’intervento di risoluzione del problema, datata 20 gennaio 2015 (“Richiesta statistiche autoletture”, doc. isp., cartella *[omissis]*).



comunicato dall'utente, fino a tralasciare completamente le ipotesi di reale assenza di consumi oppure di consumi molto bassi.

**166.** Infine, ACEA non assicura agli utenti una interlocuzione sufficiente a superare le eventuali problematiche che hanno determinato la mancata acquisizione (c.d. "scarto") dei dati di misura - comunicati via *web* o attraverso canale telefonico - posto che, in questi casi, il consumatore non riceve alcuna informativa. Solo nel caso in cui l'utente comunichi il dato direttamente all'operatore del *call center* può ricevere l'informazione della mancata acquisizione del dato di misura, ma anche in questi casi l'operatore non può rettificare il dato di consumo (*"Anche se [fossimo] certi che la misura è corretta"*) perché il sistema *"non è in grado di distinguerla"*) e, laddove non riesca a comprendere la ragione dell'errore, l'utente deve presentare un reclamo scritto. In tal modo viene preclusa al consumatore la possibilità di attivarsi tempestivamente per correggere - ad esempio - l'eventuale errore commesso all'atto della comunicazione dell'autoletture oppure di chiedere al gestore le opportune verifiche del misuratore nonché sollecitare la lettura da parte del gestore in tempo utile per l'emissione della successiva bolletta.

**167.** Tali fenomeni contribuiscono in maniera significativa alla fatturazione di consumi stimati in eccesso o comunque non corrispondenti a quelli effettivi nonché alla reiterata emissione di fatture di conguaglio dagli importi considerevoli, impedendo così al consumatore di modificare le proprie abitudini di consumo, di verificare la congruità dell'ammontare richiesto in pagamento e di ottenere, in caso di errore, la rifatturazione e la relativa rettifica degli importi.

**168.** In merito a quest'ultimo profilo, risulta che Acea non procede alla rifatturazione nel periodo immediatamente successivo all'acquisizione del dato effettivo o alla comunicazione dell'autolettura da parte dell'utente, in spregio a quanto da essa previsto nelle Condizioni di fornitura<sup>155</sup>. Risulta infatti che una volta acquisito il dato di consumo effettivo, Acea non aggiorna automaticamente e immediatamente le stime di consumo presenti nel proprio *data base*, essendo gli aggiornamenti frutto di apposite successive procedure "lanciate" *ad hoc* dal professionista; più in generale Acea non ha contezza dell'effettivo utilizzo di tutte le letture registrate nel *data base* (SICOL) ai fini della fatturazione.

**169.** Ed ancora, pur risultando dagli stessi riscontri forniti dal professionista un fenomeno significativo di fatture basate su consumi stimati e quindi di conguagli anche a favore dell'utente, il sistema di fatturazione di Acea esclude automaticamente dal ciclo di fatturazione quelle fatture che recano un accredito superiore a 300€. Risulta che i crediti di importo superiore oltre a non essere automaticamente compensati con gli eventuali importi dovuti, non determinano l'emissione automatica di un titolo (es. assegno o bonifico) riscuotibile dall'utente. Acea si limita infatti ad indicare l'esistenza di un credito con la dicitura "ATTENZIONE QUESTA BOLLETTA NON DEVE ESSERE PAGATA" (enfasi originale) mentre l'importo frutto di conguaglio positivo è preceduto dal segno meno. Quel che è più grave è il fatto che il professionista non indica nella bolletta che il rimborso verrà corrisposto solo previa istanza dell'utente né con quali modalità può essere chiesto, né la tempistica entro cui verrà corrisposto.

---

<sup>155</sup> Così è previsto dall'art. 15 Condizioni di fornitura predisposte da Acea.

**170.** Le evidenze in atti mostrano altresì ritardi di mesi e finanche di anni<sup>156</sup> nell'emissione di titoli di rimborso riscuotibili dagli utenti, anche a fronte di reiterati solleciti che vengono puntualmente ignorati, in palese violazione delle disposizioni previste dal gestore nelle Condizioni di fornitura. In alcune situazioni, poi, i consumatori si sono dovuti rivolgere agli organi giurisdizionali per ottenerne la corresponsione da parte di Acea.

**171.** Nel caso poi di bollette di conguaglio, anche di importo elevato, si rileva che ACEA concede la rateizzazione non automaticamente ma solo su istanza del consumatore – come indicato nella stessa bolletta – sempreché l'istanza pervenga entro il termine di pagamento. Circostanza, questa, che produce l'effetto di ostacolare l'esercizio di tale facoltà da parte dell'utente in tutti i casi in cui la scadenza del termine di pagamento sia ridotta per cause imputabili allo stesso professionista in ragione sia dei tempi lunghi di emissione della fattura, sia del tardivo o mancato recapito della stessa, con conseguente compressione del termine per il pagamento della stessa. In quest'ultimo caso, è di chiara evidenza che la facoltà di chiedere la rateizzazione è del tutto preclusa all'utente per fatto allo stesso non imputabile.

**172.** Né risultano adeguate le misure adottate dal professionista in occasione dei diffusi fenomeni<sup>157</sup> verificatisi – almeno tra settembre 2014 e il primo trimestre del 2015 (cfr. *supra* punto 73 e segg.) - di mancato recapito delle bollette essendosi limitato a posticipare l'esazione degli interessi di mora a partire da gennaio 2015, senza predisporre apposite informative agli utenti al fine di consentire agli stessi la richiesta di duplicati delle fatture tramite il servizio clienti ovvero canali agevolati per l'ottenimento della bolletta, evitando così l'esposizione indebita dell'utente alla procedura di morosità e distacco; procedura, quest'ultima, che proprio a partire da gennaio 2015 ha subito una contrazione nei tempi con l'eliminazione della comunicazione di sollecito e l'invio della costituzione in mora 5 giorni dopo la data di scadenza del pagamento.

**173.** Anche l'indicazione in bolletta della possibilità di rateizzare in sei rate mensili, che l'utente è tenuto a pagare alla loro rispettiva scadenza, pena il distacco “immediato” della fornitura, mostra che i piani di rateizzazione - che peraltro possono anche non essere concessi dal professionista per non meglio precisate “*fatture in condizioni diverse*”<sup>158</sup> da quelle di conguaglio - vengono elaborati a prescindere dall'entità dell'importo fatturato, anche laddove questo sia talmente elevato da

---

<sup>156</sup> Cfr. e-mail del 29 dicembre 2014 ove si legge “*R: Rimborso utenza 932106604*”. In altre fattispecie segnalate (ad esempio doc. 182) risulta documentato— che l'amministratore del condominio, nel contestare la fatturazione da parte di Acea di consumi stimati per tre anni, documenta di aver richiesto il rimborso dell'importo pagato in eccesso in data 12 marzo 2015, mediante il deposito del modulo previsto dal gestore presso lo sportello Acea, di aver successivamente (11 agosto 2015) sollecitato il professionista alla corresponsione del rimborso; ciononostante al momento della delibera dell'Autorità ha continuato a lamentare la mancata restituzione del credito. L'inerzia di Acea verso la trattazione dei rimborsi risulta anche in relazione agli adempimenti disposti dal giudice: così in una comunicazione interna del 2014 si legge: “*Inoltre l'allegata sentenza con la quale veniamo condannati al pagamento di € 4.280,56 nonché allo storno della fattura (...). Da quello che vedo la fattura è stata già stornata da tempo. Per quanto riguarda invece il pagamento di € 4.280,56, esso fa riferimento alla nota di credito 2010/446217 della quale il ricorrente afferma di non aver mai ricevuto il pagamento. E' pertanto necessario procedere al rimborso di tale somma*” (Cfr. e-mail, doc. isp., cartella [omissis]).

<sup>157</sup> Come evidenziato sopra (cfr. punti 73 e 74), dalla documentazione ispettiva è emerso che una società incaricata del recapito delle fatture a partire da novembre 2014 e fino ai primi mesi del 2015 non ha effettuato il recapito delle fatture al punto da far assumere al professionista la decisione di affidare il recapito a [omissis].

<sup>158</sup> Così modello di bolletta di Acea.

esporre mensilmente il consumatore a pagamenti che possono incidere negativamente sul relativo *budget* disponibile e sulla pianificazione delle spese.

**174.** Nel processo di fatturazione ACEA effettua verifiche inadeguate in merito alle anomalie riscontrate dal sistema in ragione dell'entità delle soglie di consumo, da essa fissate autonomamente. Nello specifico, si tratta di soglie che hanno alla base importi particolarmente elevati, del tutto sproporzionati rispetto al consumo medio annuo su cui si fonda l'articolazione tariffaria stabilita dall'Autorità d'Ambito per le utenze domestiche. Infatti esse scattano nel mese/bimestre/trimestre di fatturazione (i) al superamento dell'importo di 2500 €, per qualunque impegno di consumo fino a 1000 m<sup>3</sup>, nonché (ii) al superamento dell'importo di 25.000€ con impegno di consumo superiore ai 1000 m<sup>3</sup>. Invece, il consumo medio annuo delle utenze domestiche nell'articolazione tariffaria stabilita dall'Autorità d'Ambito può variare<sup>159</sup> da una "fascia base" compresa tra i 92m<sup>3</sup> e 184m<sup>3</sup> e quella più alta (c.d. "Terza eccedenza"), relativa a consumi superiori ai 368m<sup>3</sup>.

**175.** Dalla documentazione versata in atti (cfr. punto 53) si evince altresì che dal raggiungimento di queste soglie di "alert" non sono poi derivate, da parte di Acea, verifiche d'ufficio (neppure tecniche, ad es. verifica regolare funzionamento misuratori) sui dati di consumo, né ripetizioni di lettura, ma solo emissioni di fatture singole.

**176.** Particolarmente grave è il fatto che, al superamento di tali soglie, Acea non ha inviato alcuna comunicazione all'utenza né preventivamente, cioè all'atto del caricamento del dato di misura (rilevato dal letturista o comunicato dall'utente) nel proprio *data base*; né, successivamente, al momento dell'emissione della relativa fattura. Proprio tale condotta ha impedito l'individuazione e il contenimento tempestivo del fenomeno della dispersione idrica dovuta alle c.d. "perdite occulte" di acqua nel tratto degli impianti di pertinenza dell'utente, essendosi Acea limitata a richiedere il pagamento di questi importi, ancorché particolarmente elevati e sproporzionati rispetto a quelli normalmente ascrivibili all'utenza<sup>160</sup>, inviando anche solleciti di pagamento di quanto fatturato a tale titolo.

**177.** In proposito si rileva che anche l'AEEGSI, nel parere reso all'Autorità, ha rilevato che il comportamento del professionista è censurabile "*laddove esso non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previste dalla Carta dei servizi*" determinando così un "*ritardo nell'individuazione della perdita*", a fronte di un obbligo – più in generale – di informativa verso gli utenti circa l'esistenza di siffatti consumi consentendo così loro di attivarsi per tempo per evitare o ridurre la perdita idrica e la successiva richiesta di pagamento per importi inconsapevolmente fruiti.

**178.** A questo proposito, emerge anche la mancata tipizzazione preventiva e conoscibilità da parte dei consumatori dei guasti occulti rispetto ai quali può essere chiesto/ottenuto il beneficio della depenalizzazione (cfr. punto 57). In proposito Acea ha dichiarato di basarsi sulla casistica stabilita con delibere del Comune di Roma, ma senza renderle conoscibili agli utenti. Le evidenze in atti mostrano inoltre che, a seguito di diverse pronunce giurisdizionali che hanno ritenuto fondate le istanze di depenalizzazione rigettate, la prassi applicativa ha indotto Acea a contemplare ulteriori

---

<sup>159</sup> Non può tralasciarsi la circostanza per la quale l'articolazione tariffaria prevede, inverso, una fascia agevolata di tariffazione per i consumi domestici che non superino i 92 m<sup>3</sup> all'anno.

<sup>160</sup> Cfr. ad esempio, *supra*, punti 52 e segg., anche in merito alla segnalazione di cui al doc.188.

ipotesi di guasti depenalizzabili senza, ancora una volta, renderle conoscibili dagli utenti. In tal modo il professionista determina la spettanza o meno del beneficio in modo non trasparente e arbitrario mentre il consumatore, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di depenalizzazione, non è posto nelle condizioni di tutelare i propri diritti ed esperire gli opportuni rimedi trovandosi costretto - prudenzialmente - a pagare per evitare il distacco della fornitura. Rileva ancora fra i criteri seguiti che tale meccanismo di depenalizzazione venga concesso da ACEA una sola volta nella vita commerciale dell'utenza nonostante il possibile verificarsi - a distanza di tempo - del medesimo fenomeno ovvero senza tener conto di possibili cambi di intestazione (es. voltura, subentro).

**179.** Una volta riconosciuta la perdita occulta, Acea addebita i consumi di acqua eccedenti *“quattro volte le medie consuete”* applicando la *“tariffa base”* (c.d. beneficio della *“depenalizzazione tariffaria”*) oltre ai servizi di fognatura e depurazione sebbene non erogati all'utente, essendo la risorsa dispersa (cfr. punto 59).

**180.** In base a tali criteri vengono dunque addebitati al consumatore non solo i consumi storici debitamente ricalcolati ma anche quelli eccedenti - non corrispondenti a consumi effettivi - sebbene applicando a questi una tariffa ridotta, nonché i relativi canoni per i servizi di fognatura e depurazione palesemente non resi. Come riconosciuto dallo stesso professionista, la concessione del beneficio della depenalizzazione *“non integra un danno per l'azienda, posto che l'acqua erogata viene comunque pagata alla tariffa base (...) 3) riduce le attività di verifica e controllo (...) 4) riduce i reclami ed il contenzioso giudiziario; 5) abbatte i crediti insoluti in bilancio”*.

**181.** Dalle evidenze in atti è emerso che Acea, contrariamente a quanto previsto dalle Condizioni di fornitura e dal Regolamento di utenza, ha continuato ad emettere fatture successivamente alla (i) richiesta di disdetta del cliente ovvero (ii) alla comunicazione di *“fine lavori”* nel caso di utenza per *“uso cantiere”* ancorché, in questi casi, il rapporto contrattuale cessi - secondo il Regolamento di utenza - *“di diritto”* al ricevimento della comunicazione scritta dell'utente e il gestore sia tenuto ad emettere il conto finale, disponendo la restituzione degli eventuali crediti/acconti *medio tempore* versati<sup>161</sup>.

**182.** Le risultanze istruttorie mostrano che laddove le istanze di cessazione utenza vengono evase, i relativi tempi risultano più lunghi di quelli previsti dalla stessa Acea. Pur potendo il sistema di gestione delle utenze (CRM) di Acea tracciare tutte le istanze dei clienti inerenti il rapporto di utenza, di fatto non risulta contenerle: lo stesso professionista ha dichiarato di essere in possesso unicamente dei dati di *“inizio e fine fornitura”* e che non erano disponibili, invece, le date in cui sono pervenute le richieste di cessazione utenza (disdetta, comunicazione di fine lavori). In tal modo, anche la gestione concreta delle richieste di cessazione del rapporto di utenza avviene in spregio alle previsioni contrattuali.

**183.** Rileva inoltre il significativo pregiudizio arrecato al consumatore nel caso delle utenze *“uso cantiere”* per le quali la prosecuzione del rapporto di utenza comporta la successiva fatturazione di importi molto elevati: in questi casi i consumi vengono fatturati *“in blocco”* nella misura fissa del *“minimo impegnato”* a prescindere dall'avvenuto consumo - circostanza, questa, concretamente verificatasi con riguardo alla segnalante parte del procedimento (cfr. sopra punto 104).

---

<sup>161</sup> Come evidenziato sopra, al 31 marzo 2015, risultavano ancora [15.000-30.000] utenze cessate rispetto alle quali Acea non ha ancora emesso il conto finale.

**184.** Ulteriore condotta non conforme alle disposizioni disciplinanti il rapporto di fornitura e particolarmente pregiudizievole per gli utenti, si registra nel caso in cui Acea dispone la sostituzione d'ufficio del misuratore, senza avvertire l'utente e comunque in sua assenza, limitandosi a rendere disponibile per due mesi – per eventuali ispezioni – l'apparecchio di misura presso la propria sede. Ancora una volta, Acea ha impedito agli utenti di verificare il dato di misura al momento della rimozione e di contestare nel relativo verbale le eventuali anomalie o irregolarità riscontrate nel corso delle operazioni, azione che incide direttamente sulle rettifiche di fatturazione (cfr. punto 46 e segg.).

**185.** Una volta fatturati gli importi secondo le modalità e tempi sopra descritti, Acea impiega una procedura e modalità di riscossione che condizionano fortemente la libertà di scelta dei consumatori stante la natura essenziale del SII.

**186.** In primo luogo, rilevano i ridotti termini di pagamento concessi ai consumatori posto che non decorrono dal ricevimento della bolletta, ma da un momento antecedente, quello di emissione della fattura: risultano infatti tempi lunghi di predisposizione, stampa e consegna delle fatture – compresi i disservizi verificatisi nel recapito – che Acea include nei trenta giorni previsti per il pagamento, facendoli decorrere dalla data di emissione.

**187.** Una volta scaduto tale termine, il professionista procede immediatamente ad attivare la procedura di recupero del credito per morosità, inviando anche per i “clienti bonus” una raccomandata con preavviso di distacco. Dalle evidenze istruttorie è emerso l'elevato numero di questi invii, pari a 994 mila nel triennio 2013-2015, intensificatosi nel periodo fine 2014 con circa 50 mila invii/mese. In caso di mancato pagamento, il professionista invia un avviso di distacco e quindi procede alla rimozione del contatore.

**188.** Si tratta di procedure molto veloci, che fino al 31 dicembre 2014 richiedevano circa 60/70 gg. dalla data di scadenza fino alla rimozione del contatore, e che successivamente il professionista ha ridotto a circa 35/45 giorni. In particolare, mentre fino al 31 dicembre 2014 per gli “*clienti bonus*” ACEA inviava preliminarmente un sollecito di pagamento, successivamente ha eliminato tale fase per procedere direttamente all'invio della raccomandata, in un termine ridotto a 5 giorni decorrenti dalla data di scadenza della bolletta. Inoltre, secondo la procedura e la tempistica sopra delineata, il *dies a quo* per eseguire il distacco decorre dalla data di spedizione della raccomandata e non già da quella di effettivo o probabile recapito della stessa, così da ridurre ulteriormente i tempi a disposizione dell'utente per regolarizzare la sua posizione o sporgere reclamo. Ciò in patente violazione delle disposizioni contrattuali secondo cui l'utente deve avere un preavviso per il futuro distacco pari ad almeno 20 giorni (cfr. punto 78). Analogamente, nel caso delle utenze condominiali, la data a partire dalla quale il distacco viene eseguito decorre dalla data di predisposizione del “*volantinaggio*” o “*cassetinaggio*” rispetto al quale, peraltro, il professionista si avvale di soggetti terzi e non monitora i tempi (e l'effettiva data) di consegna (cfr. punti 81 e segg.)

**189.** Nel caso dei condomini, ACEA prevede l'affissione di un avviso (c.d. *volantinaggio*). I contenuti di tali comunicazioni risultano spesso lacunosi e inadeguati alla tipologia di utenza (condominiale) cui sono indirizzate posto che Acea non indica gli estremi delle fatture di cui contesta il mancato pagamento - spesso peraltro avvenuto prima del recapito dell'avviso e

dipendente dalla tardiva consegna della fattura <sup>162</sup> -, riporta unicamente la data a partire dalla quale in mancanza di pagamento avverrà il distacco. Anche in questo caso non risultano monitorati i tempi di recapito, affidati a società terze.

**190.** Alla luce delle considerazioni svolte, le condotte poste in essere da Acea integrano una pratica complessa e articolata che risulta caratterizzata da profili di aggressività, ponendosi dunque in contrasto con gli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto gli utenti sono indotti a pagare somme non dovute o più elevate di quelle effettivamente spettanti (in caso di fatturazione stimata o errata, perdite occulte) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (soprattutto in caso di reiterazione della fatturazione stimata, fatturazione ritardata e conguagli pluriennali), stante l'elevata asimmetria informativa propria del settore idrico e l'indebito condizionamento derivante dall'immediata minaccia di vedersi sospesa l'utenza per il mancato pagamento degli importi richiesti e, quindi, dal rischio concreto di non poter più fruire di un servizio essenziale, dovuto all'impiego di una procedura di riscossione particolarmente aggressiva.

#### **Pratica 2)**

**191.** Le risultanze istruttorie mostrano che Acea non ha tenuto indenne il consumatore, che ha presentato reclamo, dalle conseguenze negative e pregiudizievoli derivanti dai propri errori di fatturazione, dalla mancata o tardiva esecuzione delle prestazioni richieste ovvero dall'esecuzione di ordini di distacco illegittimi. In particolare risulta che Acea non ha adeguatamente gestito i reclami e in taluni casi non ha provveduto a sospendere, in via provvisoria, né i termini di pagamento né la procedura di morosità e di distacco in presenza di richieste e reclami circostanziati e documentati, ostacolando così indebitamente l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, ponendo in essere comportamenti caratterizzati da profili di aggressività stante l'indebito condizionamento subito dall'utente in ragione della minaccia di distacco della fornitura di un servizio essenziale.

**192.** Le evidenze in atti e, in particolare, le segnalazioni e relative allegazioni unitamente ai riscontri forniti dal professionista, palesano un significativo flusso di richieste e reclami – scritti o presentati verbalmente al *call center* e allo sportello fisico – cui Acea non ha dato seguito secondo gli standard di diligenza richiesti nel settore del SII.

**193.** In primo luogo, con riguardo ai clienti che si sono rivolti al *call center*, risulta che Acea non ha registrato le diverse causali di contatto, avendo iniziato a farlo “a campione” solo a partire da marzo 2015, anche in ragione della predisposizione di un “*albero di motivazioni*” - selezionabile dagli operatori - non pienamente adeguato alla casistica. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dal professionista nelle memorie difensive, i consumatori che si rivolgono al *call center* per sporgere reclamo e ricevere assistenza non trovano adeguata risposta alle loro doglianze essendo invitati a presentare un reclamo scritto (cfr. punto 91).

**194.** Tale circostanza trova conferma, oltretutto nelle segnalazioni pervenute e nel verbale di accertamenti ispettivi, anche negli stessi *script* del *call center* (guida operativa “GOCI”) concernenti, ad esempio, le autoletture ove è indicato che - in caso di autolettura scartata dal sistema - l'operatore non può farsi carico della problematica segnalata e a inoltrarla alle Unità competenti bensì informa l'utente che deve presentare reclamo scritto. Inoltre, risulta che talvolta

---

<sup>162</sup> Cfr *supra* punto 74.

le indicazioni date ai clienti che si rivolgono allo sportello fisico non sono esaustive in merito alla documentazione necessaria per l'evasione della richiesta di prestazione avanzata che, per tale deficit comunicazionale, subisce ingiustamente un ulteriore ritardo pregiudizievole degli interessi dell'utente<sup>163</sup>.

**195.** Rilevanti ostacoli sono stati frapposti da Acea anche all'esercizio dei diritti contrattuali vantati dagli utenti con i reclami scritti. In primo luogo, risulta che Acea ha iniziato a gestire le richieste degli utenti in maniera organizzata solo a partire dal febbraio 2014, data in cui è stata istituita la relativa Unità organizzativa ed è stata predisposta una procedura per la gestione dei reclami; nell'anno precedente (i.e. 2013) le risultanze ispettive evidenziano carenze significative nella classificazione delle istanze degli utenti e una non univoca collocazione dei reclami, talvolta gestiti come "richieste" di prestazione (cfr. punto 90).

**196.** Dalla procedura relativa alla gestione dei reclami emerge, altresì, una distinzione fra reclamo/richiesta commerciale (avente ad oggetto fatturazione/contatore/contratti) e reclamo tecnico, mentre non sono inclusi tra questi le richieste che hanno ad oggetto rimborsi e l'applicazione della depenalizzazione tariffaria (perdite occulte).

**197.** A ciò si aggiunge la circostanza per la quale appare disciplinata accuratamente soltanto la fase di smistamento e gestione delle richieste/reclami tecnici, mentre la gestione di quelli commerciali è demandata all'Unità Customer Care che ne cura l'istruttoria, senza ulteriori specificazioni salva la possibilità di contattare le strutture competenti via *e-mail* o telefono (cfr. punto 97 e segg.). Tali modalità di gestione delle istanze/reclami degli utenti appaiono idonee ad incidere in misura negativa su un momento centrale del rapporto di consumo del SII potendo esse determinare inerzia, ritardi e/o scarso coordinamento tra i vari Uffici coinvolti nelle fasi di evasione delle richieste nonché, in particolare, determinare il rischio di lacune rispetto a specifiche doglianze degli utenti.

**198.** Dagli elementi acquisiti<sup>164</sup> risulta infatti un consistente scarto temporale tra la data di ricevimento e protocollo delle istanze/reclami e l'assegnazione all'Unità competente alla trattazione e che, spesso, nell'anagrafica clienti non vengono "caricate" le allegazioni documentali prodotte dal consumatore istante a supporto di quanto avanzato, con conseguente inevitabile ritardo dell'esame nel merito.

**199.** Spesso, tale esame viene posticipato considerato che Acea, in molte fattispecie<sup>165</sup> in atti aventi ad oggetto ordinarie richieste di prestazione, ha inviato all'utente una comunicazione meramente interlocutoria volta ad informarlo della presa in carico del reclamo/istanza e del fatto che l'esazione della fattura in contestazione è stata sospesa unitamente alle procedure di recupero del credito fino all'esito delle verifiche (cfr. punto 99).

**200.** Sebbene non contenga alcuna risposta all'utente, tale comunicazione è sufficiente per Acea a considerare rispettato il termine di 30 giorni - previsto nella Carta del SII quale "*tempo massimo*"

---

<sup>163</sup> Cfr. doc.129, 130, 132 e relativi allegati.

<sup>164</sup> Cfr. *supra*, punto 104, in merito alla vicenda occorsa alla consumatrice parte del procedimento.

<sup>165</sup> Dalla documentazione ispettiva risulta, ad esempio, che in alcuni casi in relazione a un reclamo relativo a una fattura di 1.260 euro per possibile perdita occulta, presentato a mezzo posta raccomandata il 13 gennaio 2015, la lettera di presa in carico è stata inviata il 30 gennaio 2015 mentre la risposta di Acea reca la data del 25 marzo 2015 (cfr. *supra* punto 103, nonché segnalazioni riportate alla nota 125).

di risposta – e, per l’effetto, a impedire all’utente di maturare il diritto al rimborso per tardività della risposta. Dai dati acquisiti in istruttoria appare plausibile ritenere che ACEA misura, con tutta probabilità, sull’invio di tale lettera il dichiarato raggiungimento degli standard di qualità circa il rispetto dei tempi di risposta ai reclami, considerato il notevole lasso temporale – frequentemente superiore anche a 30 giorni – intercorrente tra la data di protocollo e quella di assegnazione all’Unità competente (cfr. punto 94 e segg.)

**201.** Acea, inoltre, non ha previsto tempistiche stringenti ovvero priorità per l’inserimento dei codici “BC” e “BD” (cfr. punto 106) previsti per bloccare la procedura di recupero del credito, nonché criteri di coordinamento dei vari Uffici coinvolti. Tali circostanze fattuali hanno contribuito a determinare inerzie, ritardi e assenza di comunicazione tra le varie Unità coinvolte nelle rispettive fasi di evasione delle istanze nonché il rischio elevato per gli utenti di subire ingiustamente la procedura di messa in mora e distacco della fornitura, considerati i ridotti termini di pagamento – decorrenti, dalla data di emissione delle fatture – nonché quelli previsti per l’invio delle comunicazioni di messa in mora e preavviso di distacco.

**202.** Dalle segnalazioni in atti e dalle evidenze ispettive<sup>166</sup> è infatti emerso che, in numerosi casi, tali codici bloccanti (ove inseriti) sono risultati di fatto non operativi posto che in pendenza di reclami ampiamente circostanziati Acea non solo non ha sospeso l’esazione della fattura ma ha anche avviato la procedura di messa in mora e distacco, talvolta anche eseguendolo. In altri casi, sebbene in accoglimento del reclamo Acea abbia emesso una nuova fattura, la procedura di morosità è comunque proseguita fino al distacco, sulla base di quanto precedentemente fatturato<sup>167</sup>.

**203.** Con riferimento infine alla trattazione effettiva e sostanziale dei reclami, è emerso che numerosi reclami, contraddistinti dall’acronimo “X100”, per stessa ammissione del professionista, non vengono evasi - rimanendo così in attesa di essere trattati - in quanto l’Unità Reclami non riesce ad ottenere un riscontro dagli altri Uffici competenti<sup>168</sup>. Sul punto Acea si è limitata a rappresentare che si tratterebbe di reclami che hanno ad oggetto prestazioni di natura tecnica, sottolineando il numero esiguo, peraltro stimato, degli stessi rispetto alla totalità dei reclami ricevuti.

**204.** In proposito si osserva che, ai fini della qualificazione dell’illiceità del comportamento non è condivisibile l’argomentazione difensiva del professionista circa il numero esiguo dei reclami inevasi, sia perché smentita dalla risultanze istruttorie, sia in quanto non è necessario dimostrare la sua concreta ed estesa attuazione pregiudizievole nei confronti dei consumatori quanto, piuttosto, una potenzialità lesiva per le scelte di questi ultimi, che consenta di ascrivere la condotta nel quadro dell’illecito di mero pericolo<sup>169</sup>.

---

<sup>166</sup> Cfr. sopra punto 109.

<sup>167</sup> Ad esempio, si consideri la vicenda occorsa a un condominio segnalante che ha documentato di aver ricevuto da Acea, in accoglimento del reclamo, il ricalcolo dei consumi; poco tempo dopo, Acea ha sollecitato il pagamento degli importi sovrastimati, originariamente fatturati, cui ha fatto seguito anche il distacco della fornitura (doc. 219).

<sup>168</sup> Cfr. verbale degli accertamenti ispettivi, doc.110.

<sup>169</sup> Cfr., Cons. Stato n. 4753/2012, cit., per cui, in base alla definizione di pratica commerciale, di cui al Codice del Consumo, “l’elemento materiale della pratica commerciale scorretta può estrinsecarsi anche in condotte che nei fatti poi risultano soggettivamente identificabili, senza necessità che la stessa debba avere dirigersi, numericamente, contro una



**205.** Più in generale, dai documenti ispettivi e dalle risposte fornite dalla parte non emerge inoltre una reportistica sulle diverse motivazioni di doglianza e relative cause nonché sui tassi di accoglimento dei reclami/istanze, evidenziandosi quindi una gestione totalmente inadeguata di tale fase del rapporto consumeristico. Ed infatti, numerose segnalazioni palesano risposte ambigue ovvero non risolutive in raffronto alla questione sollevata dall'utente nonché dai contenuti poco chiari o inconferenti rispetto all'oggetto della contestazione<sup>170</sup>. Spesso, alle istanze degli utenti Acea risponde tardivamente – dopo svariati mesi – di non aver potuto evadere la richiesta stante la mancanza di un documento che, in alcuni casi, non viene neppure indicato nella “risposta” del gestore<sup>172</sup>.

**206.** Le evidenze ispettive palesano altresì che molte di queste doglianze sfociano in vertenze giurisdizionali, queste sì gestite dal professionista con verifiche istruttorie e con il frequente riconoscimento dei diritti dei consumatori attraverso proposte di transazione.

**207.** Tali comportamenti costituiscono un evidente ostacolo all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti, specie nel settore idrico, avuto riguardo all'essenzialità della risorsa e all'evidente asimmetria informativa, anche in considerazione del fatto che la risoluzione delle problematiche lamentate dagli utenti può richiedere verifiche (rettifiche di fatturazione, istanze di rimborso, disdetta/fine lavori) e/o interventi tecnici (misuratore non funzionante, perdite occulte) che, se eseguiti con ritardo possono generare aggravii ingiustificati di cui poi è costretto a farsi carico solo l'utente.

**208.** E' anche accaduto che Acea abbia avviato la procedura di riscossione delle fatture e di distacco in presenza di sentenze di accoglimento delle domande di tutela giurisdizionale presentate dai consumatori. Risultano, infine, diversi casi di distacchi di fornitura eseguiti a prescindere dal corrispondente ordine di esecuzione e, soprattutto, in mancanza di qualsivoglia posizione di morosità (cfr. punto 86 e segg.).

**209.** In tal modo il professionista ha preferito insistere nella minaccia di distacco e nella sua effettiva esecuzione al fine di riscuotere quanto fatturato invece di tenere indenni gli utenti delle conseguenze pregiudizievoli derivanti sia dalla mancata evasione dell'istanza/reclamo, sia dalla perdita di un servizio essenziale, non altrimenti fruibile.

**210.** Alla luce delle considerazioni svolte, le condotte sopra descritte integrano pertanto una pratica aggressiva, complessa e articolata, che si pone in contrasto con gli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo avendo Acea frapposto svariati ostacoli, ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali di cui sono titolari gli utenti quali quello (i) di dialogare con il gestore mediante richieste di informazioni e di prestazioni nonché reclami correlati al rapporto di utenza attendendosi una risposta, celere ed esaustiva, alle problematiche sollevate o riscontrate; (ii)

---

*consistente percentuale di consumatori, o clienti, dell'impresa, ovvero concretarsi in condotte reiterate nel tempo”.*

Analogamente, vedi la recente sentenza della Corte di Giustizia del 6 aprile 2015 (causa C-388/13), con cui si “*precis[a] che la circostanza che la condotta del professionista coinvolto sia stata tenuta una sola volta e abbia interessato un solo consumatore è del tutto irrilevante in questo contesto. Infatti, né le definizioni fornite agli articoli 2, lettere c) e d), 3, paragrafo 1, nonché 6, paragrafo 1, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali né quest'ultima, considerata nel suo insieme, contengono indizi secondo cui l'azione o l'omissione da parte del professionista dovrebbe presentare carattere reiterato o riguardare più di un consumatore*”(§§41-42).

<sup>170</sup> Cfr. sopra punto 104 e segg.

<sup>172</sup> *Idem*.

di ottenere la sospensione delle procedure di fatturazione, messa in mora e distacco in pendenza di richieste e/o reclami legittimi, esercitando un indebito condizionamento con la prosecuzione delle azioni di fatturazione e riscossione unitamente alla minaccia di distacco della fornitura in pendenza della risoluzione delle problematiche lamentate. In tal modo gli utenti sono indotti a pagare importi che invece ritenevano essere non dovuti in quanto legati alle problematiche segnalate al professionista, non ricevendo da quest'ultimo le misure e le cautele che si rendono necessarie in considerazione della natura di *extrema ratio* dell'esercizio del suddetto potere di distacco della fornitura.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**211.** Ai sensi dell'articolo 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.

**212.** In caso di un procedimento come quello in specie, che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di autonomia strutturale funzionale, ascritti alla responsabilità dei professionisti, si applichi il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**213.** 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.

**214.** Con riguardo alla gravità delle violazioni *sub 1* e *sub 2*, si tiene conto (i) della dimensione economica del professionista, che fornisce in monopolio legale un bene essenziale in una delle aree più popolate del paese – Roma e le zone limitrofe – e ha realizzato nel 2014 un fatturato pari a [400-600] milioni di euro; (ii) della natura delle infrazioni, tutte caratterizzate da un elevato grado di offensività; (iii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori; (iv) della debolezza contrattuale dei consumatori che oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa non hanno la possibilità di cambiare fornitore a fronte di una percepita inadeguatezza della qualità del servizio offerto e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in caso di mancato pagamento degli importi; (v) della diffusione delle pratiche, in considerazione dell'estensione del territorio sul quale opera l'impresa e dell'elevato numero di consumatori interessati.

**215.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale *sub 1*) è stata posta in essere dal novembre 2012 al 2015 e risulta ancora in corso, sia in ragione delle segnalazioni che continuano a pervenire, sia in ragione dell'assenza di elementi di fatto dai quali inferire l'avvenuta cessazione.

**216.** Per quanto riguarda la gravità della pratica *sub 2*), dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica è stata posta in essere, a partire dal novembre 2012 e risulta ancora in corso sia in ragione delle segnalazioni che continuano a pervenire, sia in ragione dell'assenza di elementi di fatto dai quali inferire l'avvenuta cessazione.

**217.** Tenendo conto della gravità e della durata delle descritte pratiche, alla luce di quanto sopra, si ritiene congruo determinare l'importo base delle sanzioni:

- per la pratica commerciale scorretta *sub 1)* del punto II nella misura di 1.200.000 € (unmilione duecentomila euro);
- per la pratica commerciale scorretta *sub 2)* del punto II nella misura di 800.000 € (ottocentomila euro).

**218.** Sussistono, nel caso di specie, le seguenti circostanze attenuanti: (i) le difficoltà gestionali complesse cui Acea ha dovuto far fronte con riferimento ad alcuni Comuni, diversi da Roma, nella fase di subentro alle precedenti gestioni; (ii) l'adozione da parte del professionista di misure migliorative, sul piano informatico, dei processi gestionali la cui implementazione è stata completata il 25 settembre 2015, prima della chiusura del presente procedimento.

**219.** In ragione di tali circostanze, pertanto, l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili ad Acea è determinato come segue:

- per la pratica *sub 1)* del punto II, nella misura di 900.000 € (novecentomila euro) euro;
- per la pratica *sub 2)* del punto II, nella misura di 600.000 € (seicentomila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub 1)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive - le procedure di morosità e distacco - tali da determinare un indebito condizionamento nel consumatore e a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al pagamento di somme non interamente dovute, ovvero dovute ma con tempi e modi diversi da quelli imposti dal professionista;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub 2)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante comportamenti aggressivi, a frapporre ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, i quali non sono posti nelle condizioni di determinarsi in maniera libera e consapevole circa le decisioni economiche da adottare riguardo al rapporto di consumo, poiché il professionista approfitta della posizione che detiene nel mercato di riferimento, proseguendo le attività di fatturazione, di riscossione e di distacco senza tener conto delle legittime istanze dei consumatori e paventando il distacco della fornitura di un servizio essenziale;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub 1)*, del presente provvedimento, posta in essere dalla società Acea Ato 2 S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub 2)*, del presente provvedimento, posta in essere dalla società Acea Ato 2 S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in

motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Acea Ato 2 S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 900.000 €(novecentomila euro);

d) di irrogare alla società Acea Ato 2 S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 600.000 €(seicentomila euro);

e) che il professionista Acea Ato 2 S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere c) e d), devono essere pagate entro il termine di sessanta 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](http://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'articolo 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'articolo 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'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo

2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 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*

---

**PS9919 - GORI PROBLEMI FATTURAZIONE E RISCOSSIONE***Provvedimento n. 25790*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento del 22 aprile 2015, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso la sede di Gori S.p.A.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

**1. G.O.R.I. S.p.A.** - Gestione Ottimale Risorse Idriche (“Gori”), in qualità di professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b), del Codice del Consumo. Gori è una società mista a prevalente capitale pubblico, la cui maggioranza (51%) è detenuta dall'Ente d'Ambito Sarnese Vesuviano (“EASV”)<sup>1</sup> e il cui socio privato industriale è una società controllata da Acea S.p.A.

Gori è il soggetto che gestisce in esclusiva il Servizio Idrico Integrato (“SII”) nell'Ambito Territoriale Ottimale n. 3 della Regione Campania (“ATO 3”), con attualmente circa 1.500.000 abitanti e 76 Comuni serviti. Dall'ultimo bilancio depositato risulta che Gori, al 31 dicembre 2014, ha realizzato un fatturato pari a circa 177 milioni di euro<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Il restante 49% è così suddiviso: (i) il 37,05% è detenuto dal socio privato tecnologico-industriale Sarnese Vesuviano S.r.l. (il cui 95,79% è detenuto, a sua volta, da Acea S.p.A.); (ii) l'11,93% è detenuto da ASM (Azienda Speciale Multiservizi Pomigliano d'Arco); (iii) lo 0,02% è detenuto da ASAM (Azienda Speciale Castellammare di Stabia).

<sup>2</sup> Doc. 232, prot. 66059, di cui all'indice del fascicolo istruttorio. Il bilancio è attualmente disponibile anche sul sito Internet del professionista.

2. Le Associazioni di consumatori Assoconsum (sezione di Napoli), Unione Nazionale Consumatori (sezioni di Castellammare di Stabia - Napoli - e Mercato San Severino - Salerno), Codici (sezione Campania) e il Sig. [omissis]<sup>3</sup>, in qualità di intervenienti.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

3. Secondo le numerose segnalazioni in atti, molte delle quali trasmesse dall'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico (di seguito anche "AEEGSI")<sup>4</sup>, in parte pervenute da Associazioni di consumatori, amministratori di condominii e utenti, nel periodo gennaio 2013 - ottobre 2015, Gori ha assunto le seguenti condotte nell'ambito del rapporto di consumo del SII:

***A) Fatturazione di importi difformi da quelli realmente e volutamente fruiti, con modi e tempi pregiudizievoli per l'utente, unitamente alla minaccia della sospensione del SII senza adeguato preavviso in caso di mancato pagamento degli importi suddetti***<sup>5</sup>

4. A seguito della misurazione dei contatori con grave ritardo, Gori (i) ha emesso numerose fatture basate su stime rivelatesi talvolta errate o non aderenti ai consumi effettivi degli utenti nonché numerosi congruagli pluriennali di importo molto elevato, senza assicurare un'informativa chiara, precisa e tempestiva agli utenti sugli scarti delle autoletture, sulla restituzione degli importi in caso di rettifiche di fatturazione e sulla possibilità di rateizzare i pagamenti; (ii) ha fatturato consumi anomali e non volutamente fruiti dagli utenti in presenza di perdite occulte, senza allertarli per tempo della presenza di tali situazioni critiche di consumo; (iii) ha addebitato agli utenti per le cd. partite pregresse<sup>6</sup> importi difformi da quelli effettivamente dovuti.

5. Al fine di recuperare gli importi così fatturati, Gori ha fatto leva sulla minaccia di sospendere la fornitura del SII, senza fornire agli utenti adeguato preavviso in ordine al momento della sospensione in caso di mancato pagamento, soprattutto nei casi eccezionali in cui gli utenti riuscivano a ottenere un piano di rateizzo<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>4</sup> Doc. 43.

<sup>5</sup> V., ad es., docc. prot.50049 del 3/08/2015, prot. 50053 del 3/08/2015, prot.50052 del 03/08/2015, prot. 48801 del 28/07/2015, prot.35192 del 19/05/2015, prot. 28433 del 13/04/2015, prot 54533 del 20/11/2014, prot. 53034 del 12/11/2014, prot. 54266 del 19/11/2014, prot. 54264 del 19/11/2014; nonché docc. n.81, 26, 59, 78, 72, 64, 62, 57, 53, 38, 33, 25, 13 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

<sup>6</sup> Per "partite pregresse" si intendono "i congruagli, spettanti al soggetto gestore, maturati in periodi precedenti al trasferimento all'[AEEGSI] delle funzioni di regolazione e controllo del settore, regolati dal D.M. 1.8.1996 e quantificati e approvati dagli Enti d'Ambito ratione temporis competenti. La presenza di congruagli tariffari ex post [...] caratterizza, per la propria dimensione riscontrabile in alcuni contesti gestionali, il settore idrico, principalmente a causa delle mancate revisioni tariffarie verificatesi nel corso degli anni precedenti al trasferimento all'Autorità delle funzioni di regolazione del comparto (dicembre 2011)"; cfr. Doc. AEEGSI per la Consultazione 230/2015/R/Idr, p. 18.

<sup>7</sup> V., ad es., docc. prot. 43125 del 09/09/2014, prot.58747 del 17/12/2014, prot. 21377 del 31/03/2014, prot. 21286 del 31/03/2014, 21252 del 31/03/2014, prot. 44197 del 17/09/2014, prot. 50822 del 29/10/2014, prot.44197 del 17/09/2014, prot. 48263 del 24/07/2015, prot. 42962 del 08/09/2014, prot.24709 del 23/03/2015, prot. 60304 del 30/12/2014, prot. 59966 del 24/12/2014; nonché docc. n. 73, n.31 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

***B) Mancata e ritardata evasione risolutiva di richieste e reclami di utenti, unitamente all'avvio o mancato arresto delle azioni di fatturazione e sospensione della fornitura in pendenza di evasione***<sup>8</sup>

6. Gori non ha garantito una corretta e tempestiva gestione di richieste e reclami degli utenti, in spregio degli standard qualitativi imposti da norme contrattuali, Carta e Regolamento del SII. In alcuni casi, Gori non ha dato riscontro alle istanze degli utenti e, comunque, non ha adottato o ha eseguito con significativo ritardo gli interventi necessari a risolvere le criticità segnalate dagli utenti. Gori ha altresì ostacolato il diritto degli utenti a eccepire la prescrizione per periodi di consumo risalenti nel tempo, non svolgendo alcuna verifica al riguardo e ostacolando dunque gli utenti nell'esercizio del loro diritto di non pagare importi potenzialmente prescritti<sup>9</sup>.

7. In svariati casi, nelle more della trattazione di richieste e reclami di utenti o della risoluzione delle criticità da essi segnalate, Gori ha avviato o comunque non ha arrestato il decorso delle procedure di fatturazione, messa in mora e sospensione del SII, insistendo con le sollecitazioni e relative minacce di distacco della fornitura nei confronti degli utenti interessati<sup>10</sup>.

***C) Addebito di morosità pregresse in occasione dell'attivazione o voltura di un'utenza***

8. Nel caso di utenze con morosità pregresse, alcuni utenti hanno evidenziato che Gori non consentiva loro la voltura, se non a seguito del saldo delle morosità del precedente intestatario<sup>11</sup>.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

***1) L'iter del procedimento***

9. In relazione alle condotte suddette, in data 29 aprile 2015 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio PS/9919 nei confronti di Gori, per possibile violazione degli artt. 20, commi 2 e 3, 21, comma 1, lett. b), c), d), e), f) e g), e 22, comma 1 e 2, nonché 24 e 25 del Codice del Consumo, tenuto conto anche delle numerose segnalazioni trasmesse da AEEGSI<sup>12</sup>.

10. L'iter procedimentale successivo è stato il seguente:

- in data 29 aprile 2015 è stato svolto un accertamento ispettivo presso la sede di Gori;
- in data 5 giugno 2015 Gori ha risposto alla richiesta di informazioni allegata alla comunicazione di avvio del procedimento, presentando una nota difensiva e proponendo i seguenti impegni: (i) campagna di sensibilizzazione dell'utenza per favorire autolettura e riposizionamento all'esterno dei misuratori; (ii) indennizzi automatici in caso di reclami non riscontrati o riscontrati oltre i termini di cui alla Carta del SII, esclusi quelli per le partite pregresse; (iii) previsione - comunicata in fattura - della possibilità per l'utente domestico non moroso di rateizzare i pagamenti dovuti ogni qual volta siano superiori ai 200 € (iv) informativa resa all'utente in fattura, sul sito *web* e presso i punti di contatto sulle modalità di calcolo dei consumi;

<sup>8</sup> V., ad es., docc. prot. 47709 del 23/07/2015, prot.41614 del 22/08/2013, prot. 18035 del 05/03/2014, prot. 19825 del 26/02/2015, prot. 16448 del 10/02/2015, prot. 16449 del 10/02/2015, prot. 16450 del 10/02/2015.

<sup>9</sup> V., ad es., n.79, n.78, n. 65, n.25, n.24, n.13 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

<sup>10</sup> V., ad es., docc. prot. 48263 del 24/07/2015, prot. 42962 del 08/09/2014, prot.24709 del 23/03/2015, prot. 60304 del 30/12/2014, prot. 59966 del 24/12/2014.

<sup>11</sup> V., ad es., docc. 4, 61 e 65, nonché docc. n. 44 e 50 dell'indice delle segnalazioni trasmesse da AEEGSI.

<sup>12</sup> Doc. 43.



- in data 10 luglio 2015 la proposta di impegni è stata rigettata, stante l'interesse all'accertamento dell'eventuale infrazione, la natura parziale degli impegni e l'elevato grado di offensività delle condotte contestate;
- in data 22 luglio 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, sussistendo particolari esigenze istruttorie, con relativa comunicazione alle Parti;
- in data 28 luglio 2015 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della società Gori;
- in data 29 maggio 2015, 23 luglio 2015, 12 ottobre 2015, sono stati ammessi a partecipare al procedimento le associazioni dei consumatori Codici e l'Unione Nazionale dei consumatori, nonché l'utente Sig. [omissis];
- in data 3 settembre 2015, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, in accoglimento dell'istanza presentata dal professionista, dandone comunicazione alle Parti;
- in data 24 settembre 2015 Gori ha presentato una memoria difensiva e una richiesta di riesame della suddetta proposta di impegni, respinta dall'Autorità in data 8 ottobre 2015, perché le integrazioni agli impegni proposte apparivano ancora non idonee a superare le contestazioni mosse in avvio;
- durante il procedimento Gori ha avuto accesso agli atti acquisiti al fascicolo ed estratto copia di tutte le segnalazioni pervenute fino alla data dell'ultima consultazione degli atti da essa effettuata\*;
- in data 9 ottobre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento, fissata al 29 ottobre 2015. In tale sede sono state precisate le condotte presumibilmente in contrasto con il Codice del Consumo imputabili a Gori: (A) le criticità nelle procedure di accertamento e fatturazione dei consumi del SII; (B) le criticità nella procedura di individuazione e di fatturazione dei consumi legati alle cd. perdite occulte; (C) le criticità nella procedura di gestione di richieste e reclami degli utenti e gli altri ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti; (D) le criticità nelle procedure di riscossione delle bollette, sospensione e distacco della fornitura del SII; (E) l'imposizione del pagamento delle morosità pregresse in caso di volture e subentro dell'utenza;
- in data 21 ottobre 2015 il termine di chiusura dell'istruttoria è stato prorogato al 9 novembre 2015, in accoglimento dell'istanza presentata dal professionista;
- in data 9 novembre 2015 Gori e Codici hanno trasmesso le proprie memorie conclusive;
- in data 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere di AEEGSI ai sensi dell'art. 27, comma 1-bis, che è pervenuto in data 11 dicembre 2015.

## 2) Le evidenze acquisite

**11.** Il procedimento concerne la fornitura del SII, composto dai servizi di acquedotto<sup>13</sup>, fognatura e depurazione. Il SII è fornito in regime di monopolio legale da un soggetto scelto dall'Ente d'Ambito che opera negli Ambiti Territoriali Ottimali individuati dagli Enti Locali, nel rispetto delle norme contrattuali e delle previsioni contenute nella Carta e nel Regolamento del SII<sup>14</sup>.

---

\* Cfr. docc. 78-bis, 177-bis, 22-bis e 231.

<sup>13</sup> Distribuzione fino ai punti di prelievo di acqua potabile destinata a consumo umano e usi agricoli e industriali.

<sup>14</sup> A partire dal 2012 le tariffe del SII sono fissate da AEEGSI, mentre in precedenza erano fissate dall'Ente d'Ambito.

**12.** Nello specifico, il procedimento riguarda le condotte assunte da Gori nei confronti degli utenti del SII nell'ambito della gestione delle seguenti fasi essenziali del rapporto di consumo: fatturazione e rilevazione dei consumi, rimborsi e riscossione delle bollette; trattamento delle richieste e dei reclami degli utenti e procedura di messa in mora e sospensione della fornitura.

**La fatturazione con modalità e tempistiche pregiudizievoli per gli utenti**

**13.** Le fatture di norma sono emesse con cadenza trimestrale<sup>15</sup>. Per assicurare tale cadenza, in assenza di misurazioni (rilevate dal gestore o trasmesse dagli utenti), le fatture possono essere emesse in acconto, sulla base dei consumi storici degli utenti nel corrispondente periodo dell'anno precedente (ie. dei consumi reali rilevati e accertati dal gestore in tale lasso temporale), effettuando un conguaglio quando si acquisiscono le misurazioni dei periodi di consumo interessati<sup>16</sup>.

**14.** Nel periodo oggetto di istruttoria, in relazione a numerose utenze, Gori ha emesso, da un lato, per ripetuti cicli di fatturazione bollette basate su stime - rivelatesi talvolta non coerenti con i consumi effettivi -, dall'altro, fatture di conguaglio di importi ingenti (anche per periodi di consumo risalenti nel tempo) per utenti ai quali aveva fatturato in precedenza svariate bollette in acconto.

**15.** Nello specifico, nel periodo 1° gennaio 2013 - 30 aprile 2015, Gori ha emesso un numero significativo di fatture basate su consumi stimati per un arco temporale superiore a 13 mesi<sup>17</sup>.

Anno emissione	Utenze con consumi stimati per oltre 13 mesi	Totale utenze fatturate	Percentuale
2013	[400-500 mila]	[500-600 mila]	[80-90%]
2014	[200-300 mila]	[500-600 mila]	[40-50%]
I Quad. 2015	[100-200 mila]	[500-600 mila]	[20-30%]

**16.** Nello stesso periodo, Gori ha emesso un numero significativo di fatture di conguaglio relative a periodi superiori a 12 mesi per numerose utenze<sup>18</sup>.

Anno emissione	Importo emesso	Fatture di conguaglio	Utenze	Percentuale
2013	[10-20 milioni]	[100-200 mila]	[500-600 mila]	[30-40%]
2014	[60-70 milioni]	[300-400 mila]	[500-600 mila]	[60-70%]
I Quad. 2015	[10-20 milioni]	[50-100 mila]	[500-600 mila]	[10-20%]

<sup>15</sup> Per le utenze alimentate con bocca tarata è invece prevista la frequenza semestrale anticipata.

<sup>16</sup> Carta del SII, p. 14.

<sup>17</sup> Doc. 206.

<sup>18</sup> Doc. 206.

**Le omesse e ritardate rilevazioni dei consumi**

**17.** Nel settore idrico la lettura dei contatori deve essere eseguita almeno due volte l'anno, potendo il gestore modificare tale frequenza in modo da prevedere letture supplementari<sup>19</sup>.

**18.** Nel periodo oggetto di istruttoria Gori non ha assicurato con continuità la periodicità di rilevazione dei consumi nel limite suddetto di almeno 2 letture annuali<sup>20</sup>.

**19.** Più specificamente, a fine 2013, su un numero di utenze pari a *[500-600 mila]*, Gori ha effettuato le letture solo per *[300-400 mila]* utenti (pari al *[70-80%]*), residuando quindi *[100-150 mila]* utenti non letti<sup>21</sup>.

**20.** Nel 2014, su un numero di utenze pari a *[500-600 mila]*, e a fronte del conseguente obbligo di eseguire almeno *[1.000-1.100 mila]* rilevazioni (cioè, come visto, almeno 2 letture per utenza), il professionista ha eseguito invece solo *[400-500 mila]* letture (cioè il *[40-50%]*), residuando quindi *[500-600 mila]* letture da eseguire (cioè il *[50-60%]*)<sup>22</sup>. In particolare, nel 2014 Gori ha cercato di completare il giro letture dell'anno 2013 e di rilevare le misurazioni per *[20-30 mila]* utenze attive al 31 dicembre 2011, ma senza lettura dall'1 gennaio 2008<sup>23</sup>. Le utenze visitate sono state *[400-500 mila]*, ma solo per *[50-100 mila]* utenze è stata effettuata più di una visita, ancorché la visita non implichi sempre la lettura, come riportato qui di seguito<sup>24</sup>.

Numero visite	Utenze	Numero visite totali
4	<i>[0-100]</i>	<i>[0-100]</i>
3	<i>[1-10 mila]</i>	<i>[1-10 mila]</i>
2	<i>[60-70 mila]</i>	<i>[130-140 mila]</i>
1	<i>[400-500 mila]</i>	<i>[400-500 mila]</i>
Totale	<i>[400-500 mila]</i>	<i>[500-600 mila]</i>

<sup>19</sup> Cfr. DPCM del 29 aprile 1999; Carta del SII, sez. fatturazione; Regolamento del SII, art. 10.

<sup>20</sup> Docc. ispettivi n. 8-9, 24, 33 di cui all'indice allegato al verbale delle ispezioni eseguite presso la sede di Gori, nonché docc. 206 e 208.

<sup>21</sup> Doc. 232., prot. 66059.

<sup>22</sup> Doc. 232., prot. 66059.

<sup>23</sup> Doc. ispettivo n. 8.

<sup>24</sup> Doc. 232., prot. 66059.

Nota codificata	Conteggio
Lettura eseguita	[400.000-500.000]
Abilitazione disabilitata	[1.000-10.000]
Allacciamento abusivo	[100-1.000]
Contatore guasto	[1.000-10.000]
Distacco provvisorio allaccio	[100-1.000]
Inaccessibile	[1.000-10.000]
Indirizzo errato	[10.000-20.000]
Rifiuta la lettura	[20.000-30.000]
Rimosso	[1.000-10.000]
Utente assente	[60.000-70.000]

**21.** Nei primi 9 mesi del 2015 Gori ha visitato [500-600 mila] utenze su un totale di utenze in lettura pari [600-650 mila], con una percentuale di visita del [80-90%]; tuttavia, come visto, le visite non sempre implicano la lettura. In ogni caso, nel maggio 2015 dovevano essere rilevate ancora le letture per quasi 10.000 utenze contrattualizzate al 31 dicembre 2011 ma senza rilevazione dall'1 gennaio 2008 nonché per [40.000-50.000] utenze per le quali non erano state effettuate rilevazioni nel biennio precedente<sup>25</sup>.

#### **L'acquisizione delle autoletture e l'informativa sugli esiti della loro trasmissione**

**22.** Per comunicare la propria lettura l'utente ha a disposizione diversi canali<sup>26</sup>:

- *Numero Verde Commerciale*: i controlli sono effettuati automaticamente all'atto dell'inserimento nei sistemi dell'autolettura sui consumi storici dell'utenza e, nel caso di mancata acquisizione dell'autolettura, non è data alcuna comunicazione all'utenza.
- *Sportello On-Line*: l'utente può comunicare la propria lettura previa registrazione al sito *web* inserendo i propri dati (codice utenza, codice fiscale o Partita Iva, indirizzo mail); il controllo della lettura viene effettuato in automatico sui consumi storici dell'utenza e le autoletture acquisite dallo sportello online vengono tracciate come autolettura in fattura.
- *Sportello Utenza*: i controlli effettuati prima dell'acquisizione dell'autolettura riguardano i consumi storici dell'utenza; la lettura scartata e non acquisita è comunicata direttamente all'utente.
- *Email*: il controllo riguarda i consumi storici dell'utenza e, in caso di mancata acquisizione, non è prevista alcuna informativa all'utente.
- *Cartolina autolettura*: se l'utente è assente al giro lettura, soltanto dopo almeno 2 tentativi di lettura è rilasciata un'apposita cartolina autolettura, la quale può essere consegnata dall'utente al punto di contatto Gori, nel caso lo stesso utente non volesse utilizzare uno dei canali suddetti<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Docc. ispettivi n. 8 e 33.

<sup>26</sup> Doc. 88, prot. 38826.

<sup>27</sup> Doc. 88, prot. 38826.

**23.** Le autoletture comunicate dagli utenti risultano valide ai fini della fatturazione, tranne quando il dato fornito risulta incongruente con la media dei consumi storici dell'utente.

Nel periodo oggetto di istruttoria, Gori ha scartato in media, circa il [5-10%] delle autoletture ricevute (pari a circa [1-10 mila] nel 2013-2014 e a [1-10 mila] nel 1° quadrimestre del 2015<sup>28</sup>), comunicando lo scarto solo agli utenti che hanno utilizzato lo Sportello Utenza.

#### **Perdite occulte e consumi eccessivi**

**24.** In linea di massima, le perdite occulte sono le perdite di acqua dovute a rottura o malfunzionamenti di impianti idrici privati, siano essi interrati o incassati, comunque non rilevabili dall'esterno: non essendo visibili, esse possono passare inosservate, fino a quando non emerge un'anomalia nei consumi. Pertanto, le perdite occulte sono rilevabili soprattutto tramite frequente lettura del consumo: se eseguita nelle corrette scansioni temporali, la rilevazione consente infatti di rivelare consumi eccessivi rispetto alla media dei consumi storici degli utenti.

**25.** Gori dispone di un sistema di segnalazione al cliente di eventuali anomalie nei consumi tramite comunicazione scritta e invito a contattare il gestore prima dell'emissione della fattura, il quale si attiva però soltanto in presenza di consumi di importo pari o superiore a 5.000 €<sup>29</sup>.

**26.** Dalle evidenze in atti è emerso altresì che: (i) con riguardo alle cd. "letture eccessive" (ie. quelle che superano la media dei consumi storici dell'utenza), Gori, prima di ritenerle fatturabili, effettua solo una verifica a campione di circa il [5-10%] delle utenze, dando priorità a quelle con letture che determinano consumi maggiori ai 400 mc; (ii) con riguardo ai "consumi eccessivi" (ie. solo quelli superiori a 5 volte il consumo medio dell'utente)<sup>30</sup>, il servizio di fatturazione, prima di immettere i dati a sistema, esegue verifiche tramite le foto dei contatori e, in assenza di anomalie, procede alla fatturazione, a meno che l'importo sia superiore a 5.000 €<sup>31</sup>.

**27.** Nelle comunicazioni inviate agli utenti che lamentano un consumo eccessivo o una perdita occulta, Gori: (i) replica che a nulla rileva l'obbligo di lettura perché l'utente, ai sensi dell'art. 21, Regolamento SII, è tenuto alla manutenzione dell'impianto interno<sup>32</sup> a sue spese e risponde delle perdite; (ii) ove l'utente attesti che la presunta perdita è alla base degli ingenti consumi rilevati con apposita documentazione probatoria, si dichiara disponibile a ricalcolare l'importo dovuto; (iii) invita l'utente a ripresentare la richiesta di abbuono trasmettendo in allegato idonea documentazione attestante perdita e riparazione dell'impianto interno (es. rilievi fotografici, fattura idraulico etc.)<sup>33</sup>.

**28.** Per le richieste di abbuono per perdite occulte ritenute fondate, Gori procede alla determinazione dei consumi consuntivati per il periodo di perdita fino alla data di riparazione, della media dei consumi storici trimestrali o successivi alla perdita e dei consumi eccedenti. Successivamente, l'importo fatturato relativo al periodo della perdita viene ricalcolato applicando al consumo storico la tariffa vigente più bassa del periodo e ai consumi eccedenti lo storico la

---

<sup>28</sup> Doc. 206.

<sup>29</sup> Verbale degli accertamenti ispettivi.

<sup>30</sup> Doc. ispettivo n. 10 e verbale degli accertamenti ispettivi.

<sup>31</sup> Verbale degli accertamenti ispettivi.

<sup>32</sup> L'impianto interno è inteso come l'insieme delle opere di diramazione poste a valle dell'allacciamento.

<sup>33</sup> Docc. 88, 206, 208.

tariffa base domestica, non considerando le quote di tariffa relative ai servizi di fognatura e depurazione<sup>34</sup>.

29. L'impatto delle perdite occulte e, più in generale, dei consumi eccessivi, è molto rilevante per gli utenti: l'importo rettificato da Gori nei primi 7 mesi del 2014 è stato di [1-5] milioni di euro, frutto di annullamento e riemissione di fatture derivanti, in particolare, da richieste di abbuono per perdita<sup>35</sup>.

#### **I criteri di quantificazione e imputazione delle cd. partite pregresse**

30. Le “partite pregresse”<sup>36</sup> sono costituite dal recupero dei ricavi garantiti a Gori (e agli altri gestori) dall'applicazione del metodo tariffario previgente, ma che non erano stati riscossi attraverso la concreta applicazione delle tariffe inizialmente determinate.

31. Nello specifico, per quanto qui di interesse, la Del. AEEGSI n. 643/2013/R/idr ha stabilito che le partite pregresse dovevano essere quantificate e approvate, entro il 30 giugno 2014, dall'EASV (e dagli altri Enti d'ambito). Al fine di favorire la massima trasparenza per gli utenti, la riscossione delle partite pregresse doveva attenersi alle seguenti regole: a) i conguagli dovevano essere espressi in unità di consumo, ovvero il conguaglio totale doveva essere diviso per i metri cubi erogati nell'anno 2012, e il risultato così ottenuto doveva essere applicato in funzione del consumo degli utenti nello stesso anno; b) i conguagli dovevano essere evidenziati in bolletta separatamente dalle tariffe approvate per l'anno in corso; c) esplicitazione del periodo di riferimento dei conguagli.

32. L'EASV ha stabilito l'importo delle partite pregresse per gli anni 2006-2011<sup>37</sup>, disponendone il recupero in 4 anni a partire dal 2014, nella misura del 50% nel primo anno e del restante 50% in tre rate annuali pari al 16,67% dell'importo complessivo, rispettivamente nel 2015, 2016 e 2017<sup>38</sup>.

33. La quantificazione finale e l'imputazione delle partite pregresse ai singoli utenti in funzione dei loro consumi doveva essere effettuata da Gori (e dagli altri gestori), non essendo oggetto di regolamentazione da parte dell'AEEGSI. Così, per determinare l'importo da applicare per l'anno 2014, Gori ha diviso l'importo totale contenuto nella Del. EASV n. 46 del 3 luglio 2014 (pari a 61.247,51 €) per i consumi totali di competenza dell'anno 2012.

34. Al fine di determinare i consumi di competenza del 2012, Gori ha considerato però non solo i metri cubi a consuntivo (ossia, quelli risultanti dalle letture effettive), ma anche i metri cubi in acconto per le utenze non conguagliate alla data del 31 agosto 2014<sup>39</sup>, nonché le utenze attive alla data dell'estrazione<sup>40</sup>. L'importo unitario Euro/Mc così definito è stato applicato da Gori, per ogni singola componente tariffaria (Idrico, Fogna, Depurazione), ai consumi di competenza del 2012

---

<sup>34</sup> Docc. 88, 206, 208.

<sup>35</sup> Doc. ispettivo n. 66.

<sup>36</sup> Per la definizione delle partite pregresse v. *supra*, nota n. 4.

<sup>37</sup> Tale importo era stato già riconosciuto con Del. EASV n. 5 del 27.10.2012, ma non considerato, ai sensi del Metodo Tariffario Transitorio adottato dall'AEEGSI, ai fini del calcolo delle tariffe 2012 e 2013.

<sup>38</sup> Del. EASV n. 5 del 27.10.2012, n. 43 del 30.6.2014 e n. 46 del 3.7.2014. L'importo da riscuotere nel 2014 era quindi di 61.247,51 €, mentre negli anni 2015, 2016, 2017 era invece pari a 20.415.838 €.

<sup>39</sup> La percentuale di stime rispetto al totale dei consumi di competenza del 2012 è stato pari al [15-20%] per un totale di [30-35] milioni di metri cubi stimati (cfr. doc. 206).

<sup>40</sup> Doc. 206.

delle seguenti utenze: (i) Utenze attive al momento del calcolo; (ii) Utenze con data inizio fornitura minore o uguale al 31 dicembre 2012.

**35.** Le verifiche volte a individuare se la cubatura considerata fosse quella effettivamente consumata dalle utenze sono state svolte solo a campione, quasi 2 mesi dopo l'estrazione dei dati e l'effettuazione dei relativi calcoli per l'imputazione delle partite pregresse ai singoli utenti, nonché dopo l'invio delle bollette per la riscossione degli importi così determinati<sup>41</sup>. Nell'ambito di tali verifiche sono emersi dubbi e criticità sui calcoli effettuati, sintetizzati al [omissis] di Gori in una discussione interna riguardante le seguenti tipologie di utenze<sup>42</sup>:

“(i) **Utenze disdettate ma non fatturate**

**[1.000-5.000] utenze in stato disdettato da fatturare [...] lettura finale precedente al 31/08/2014.**

*Tali partite andrebbero annullate, perché al momento dell'estrazione delle competenze erano effettivamente non attive anche se non ancora fatturate. Attualmente le disdette non le stiamo ancora fatturando e dal 31/08/2014 ad oggi vi sono ulteriori [1.000-5.000] disdette che contengono partite REPP [ie. partite pregresse]...estendiamo la data di esclusione di tali disdette?;*

(ii) **Utenze per le quali il consumo di idrico, fogna e depurazione non sono gli stessi (es. Idrico 100mc, fogna 50mc, depurazione 50mc)**

*Circa [100-1.000] utenze. Da esempi presi a campione risultano utenze trattate come perdita impianti, per le quali in precedenza essa non era gestita a livello di partita ma scalando i mc da fatturare per fogna e depurazione.*

(iii) **Utenze per le quali si sono registrate perdite e i consumatori hanno ricevuto abbuoni**

*Gli utenti lamentano che il calcolo effettuato [...] è stato svolto su mc per i quali Gori ha attestato anche la perdita e, quindi, non relativi a consumi abituali. Come dobbiamo comportarci?*

(iv) **Utenze non fognate o non depurate**

*Poiché il valore della partita è la somma di quanto consumato per idrico, fogna e depurazione, laddove l'utenza ci segnali che non è fognata o depurata occorrerà annullare la partita?*

(v) **Utenze Pozzi**

*Per le competenze del 2012 furono effettuati conguagli a partita in cui venivano scalati i mc. I calcoli furono effettuati tutti esternamente quindi è probabile che il conteggio non sia corretto.*

(vi) **Utenze non conguagliate per le quali risultino letture atte a normalizzare**

*Si potrebbe verificare la situazione di inviare una partita pregressa per un consumo fatturato in acconto e dopo poco arrivi una fattura di conguaglio del 2012 (con una lettura rilevata anche prima del calcolo delle partite pregresse) che smentisca i consumi calcolati per detta partita.*

(vii) **Utenze che hanno effettuato contratto nel 2012**

*Agli sportelli stanno arrivando diverse segnalazioni per tali utenze nelle quali si lamenta che, non avendo avuto consumi per gli anni precedenti, non si comprende perché debbano provvedere al pagamento delle partite pregresse (agli sportelli hanno aperto anche richiesta di rettifica). Ho rivisto la Del. AEEGSI n. 643/2013 e non sono riuscito ad individuare tale regola, è corretto quindi che venga applicata anche per loro?[...]”.*

<sup>41</sup> Docc. ispettivi n. 25 e 137.

<sup>42</sup> Docc. ispettivi n. 137.

36. La consapevolezza di Gori in ordine alle criticità relative alle *utenze sub vii* si evince anche da un carteggio tra il professionista e un altro gestore<sup>43</sup>. Questi aveva ricevuto nell'aprile 2015 dall'AEEGSI una comunicazione volta a dare riscontro alle perplessità espresse da un'associazione di consumatori in merito alla riscossione delle partite pregresse nei confronti delle utenze non attive nei periodi di consumo interessati da tali conguagli. In tale comunicazione l'AEEGSI aveva rilevato che: *"Circa [il] recupero delle partite pregresse relative agli anni '2006-2011' nei confronti di utenti attivi nel 2012, [...] la formulazione [della Del. 643/2012/R/idr] non fa ovviamente venir meno l'applicabilità, alla fattispecie in parola, dei principi generali in materia di obbligazione e contratti. Pertanto [...] gli utenti potranno valutare l'opportunità di contestare o impugnare la richiesta di pagamento nelle sedi giudiziarie competenti"*<sup>44</sup>. In ragione del tenore di detta comunicazione, il professionista e il gestore in questione hanno ritenuto opportuno *"valutare le iniziative necessarie a contrastare questo atteggiamento da parte dell'AEEGSI"*<sup>45</sup>.

37. Dalle evidenze acquisite<sup>46</sup> risulta inoltre, da un lato, che Gori, a dispetto della sospensione della riscossione disposta dall'EASV, ha continuato a inviare le bollette per le partite pregresse e, dall'altro, che tali bollette non riportavano l'indicazione dei consumi di competenza del 2012 sulla cui base sono stati determinati e imputati ai singoli utenti gli importi richiesti.

**Le modalità di rateizzo e il distacco senza preavviso per mancato pagamento di una rata o di una fattura ordinaria**

38. Gori, nelle fatture emesse, anche per quelle relative a periodi di riferimento estesi e a importi molto elevati<sup>47</sup>, non ha indicato in bolletta la possibilità per l'utente di richiedere la rateizzazione<sup>48</sup>.

39. Gori, nella propria procedura interna, muove infatti dal presupposto che *"la rateizzazione degli importi dovuti possa concedersi solo in casi eccezionali, atteso che non rappresenta un diritto dell'utente"*<sup>49</sup>, subordinandone l'eventuale concessione alle condizioni riportate qui di seguito, dalle quali emerge, in particolare, che Gori, a prescindere dagli importi fatturati e dalle relative cause, non concede un altro piano di rateizzo se l'utente non riesce a rispettare le scadenze di un precedente piano di rateizzo<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> Doc. ispettivo n. 416.

<sup>44</sup> Doc. ispettivo n. 416.

<sup>45</sup> Doc. ispettivo n. 416.

<sup>46</sup> Doc. 41, prot. 57095.

<sup>47</sup> Cfr. Tabella dei conguagli emessi dal professionista riportata al par. 17 del presente provvedimento.

<sup>48</sup> Ad es., in un caso, bolletta di conguaglio di euro 3.242, nonostante ritardi nella lettura (installazione contatore nel settembre 2008 e prima lettura il 5.12.2013) e nella fatturazione (bolletta del 29.4.2014). Cfr. Doc. ispettivo n. 417.

<sup>49</sup> Doc. ispettivo n. 86.

<sup>50</sup> Cfr. doc. 13, prot.25698.



**Tabella A – Requisiti per la concessione della rateizzazione**

- |    |  |
|----|--|
| A1 | Clienti con fatture di conguaglio di importo superiore al doppio dell'addebito più elevato fatturato nelle bollette stimate o in acconto ricevute successivamente alla precedente bolletta di conguaglio e, comunque, a tutti i clienti ai quali, a seguito di malfunzionamento del gruppo di misura per causa loro non imputabile, sia richiesto il pagamento per consumi non registrati dal gruppo di misura (ricostruzioni e/o addebiti di consumi pluriennali) |
| A2 | Clienti (classificati come "mancati recapiti") che hanno sanato la loro posizione anagrafica e/o contrattuale e che per tale motivo si ritrovano con uno stato di morosità. Per utenti oggetto di mancato recapito si intendono quelli con almeno 3 fatture non recapitate e per i quali non è stato possibile inviare con esito positivo alcun avviso di morosità (Raccomandata A/R)  |
| A3 | Clienti di tipo domestico che dichiarino di essere in condizioni economiche/finanziarie disagiate e che intendono sanare la propria posizione debitoria  |
| A4 | Clienti che rientrano nella definizione di "utenze deboli" secondo la classificazione ISEE di cui al corrispondente regolamento approvato dall'EASV  |

**Tabella B – Casi di esclusione**

- |    |  |
|----|--|
| B1 | Clienti per i quali esiste un piano di rateizzazione in corso e che non rientrano nella definizione A1 |
| B2 | Clienti in fase di riscossione coattiva  |
| B3 | Clienti affidati agli studi legali per il recupero in sede giudiziaria                                 |
| B4 | Clienti che non hanno rispettato i tempi di scadenza concordati in precedenti accordi di rateizzo      |

**40.** La stipula di un piano di rateizzo comporta, di norma, l'applicazione di interessi dilatori sulle singole rate (fino alla scadenza dell'ultima), con l'addebito in un'unica soluzione sulla prima fattura utile, successiva alla data di scadenza dell'ultima rata dell'accordo<sup>51</sup>.

**41.** Il numero di rate concesse dovrebbe variare a seconda della tipologia di utenza (domestica o non domestica) e delle fasce di importi, così come riportato nella seguente tabella:

[omissis]

**42.** Tuttavia, dalle evidenze ispettive è emerso che Gori non sempre accoglie le richieste di rateizzazione<sup>52</sup> e, comunque, nei casi eccezionali in cui concede un piano di rateizzo applica criteri standardizzati che prescindono dagli importi richiesti e prevedono rate piuttosto ravvicinate<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Ad es., in presenza di fattura su consumo stimato per periodo di riferimento pari quasi a 2 anni e sulla base di una pregressa lettura rivelatasi errata, Gori ha applicato comunque gli interessi dilatori, richiedendo il pagamento "in unica soluzione con possibilità di rateizzazione incrementando di 3.75% ogni singola rata" (Doc. 54, prot. 10949).

<sup>52</sup> Doc. 230 e 230-bis.

<sup>53</sup> Ciò si evince, in particolare, da una mail indirizzata agli sportelli sul territorio e all'unità credito in cui è stato comunicato: "per le fatture di conguaglio emesse con l'ultimo ciclo di fatturazione è possibile procedere alla rateizzazione in n. 3 rate (di pari importo) del singolo documento senza procedere alla stipula dell'accordo di rateizzo e senza la sottoscrizione di alcun modulo. Le condizioni per poter utilizzare questa forma di rateizzo sono: (i) l'utente deve essere di tipo domestico residente; (ii) deve trattarsi di una bolletta di conguaglio con importo superiore ad € 250,00; (iii) deve essere assolutamente in regola con i pagamenti precedenti [...] La scadenza della prima rata deve corrispondere con la

43. Nei moduli per l'accordo e la richiesta di rateizzazione Gori stabilisce inoltre che *"In mancanza del pagamento delle fatture correnti o anche di una sola rata nei termini indicati, [Gori] procederà, senza ulteriore avviso, alla immediata interruzione della fornitura, alla rimozione del contatore e all'avvio delle azioni di recupero del credito"*<sup>54</sup>.

#### **Le modalità di comunicazione e di disposizione dei rimborsi**

44. Nei casi di conguagli a favore dell'utente Gori invia una fattura di importo pari a zero, restituendo i relativi crediti a compensazione sulle successive fatture. L'inserimento nella prima pagina della predetta fattura della seguente dicitura: *"L'importo di Euro 0,00 Le verrà accreditato nella prossima bolletta"*<sup>55</sup> servirebbe a rendere l'utente edotto dell'esistenza di un suo credito.

45. Gori ha riferito di aver contemplato anche la possibilità di un rimborso dei crediti degli utenti, previa istanza dell'utente interessato su modulo scaricabile dal suo sito *web*, denominato: *"Modulo P – Rimborso Commerciale – Rimborso commerciale per doppio pagamento della stessa bolletta, bolletta negativa, rinuncia ai lavori, oneri non dovuti, etc"*<sup>56</sup>.

#### **La procedura di recupero degli importi fatturati in caso di morosità**

46. Le azioni di recupero di morosità di Gori dipendono dall'ammontare dell'insoluto: (i) al di sotto dei 50 € l'importo è aggiunto a quello della fattura successiva; (ii) tra 50 e 250 € Gori invia un sollecito di pagamento; (iii) per i crediti superiori a 250 € e per gli utenti che non hanno ottemperato al primo sollecito di pagamento, Gori invia una lettera di messa in mora con preavviso di distacco tramite raccomandata A/R, eccetto per le utenze collocate sui cd. cicli bloccanti<sup>57</sup>. Il posizionamento dell'utenza su tali cicli bloccanti dovrebbe inibire la fatturazione delle utenze interessate e l'avvio o prosecuzione di azioni di recupero ed è effettuato per motivi riguardanti, ad es., verifica reclami, ricalcolo per perdita occulta, utenza in attesa di nota credito<sup>58</sup>.

47. La lettera di sollecito, messa in mora e preavviso di sospensione del SII è inviata a mezzo raccomandata A/R, trascorsi almeno 10 giorni dalla scadenza della fattura. Tale lettera, oltre a riportare insoluto dell'utente e le modalità di pagamento, contiene sia la messa in mora che il preavviso di distacco<sup>59</sup> in caso di mancato pagamento della morosità entro e non oltre 30 giorni dalla lettera:

*"Qualora non provveda entro e non oltre 30 giorni dalla presente, a regolarizzare la sua posizione debitoria [Gori] sarà costretta [...] a sospendere ed interrompere l'erogazione del [SII] senza ulteriore preavviso [...] [enfasi aggiunta]"*<sup>60</sup>. Nella lettera non è specificato il lasso temporale entro cui avverrà il distacco in caso di mancato pagamento nei termini previsti.

---

*data di scadenza del documento stesso. Le due scadenze successive devono avere cadenza mensile (es. Scadenza fattura 10/04/2014. I Rata (34% della fattura) con scadenza 10/04/2014- II Rata (33% della fattura) scadenza 10/05/2014 - III Rata (33% della fattura) scadenza 10/06/2014)"; cfr. Doc. ispettivo n. 373.*

<sup>54</sup> Docc. ispettivi n. 90 e 373.

<sup>55</sup> Doc. 206.

<sup>56</sup> Doc. 206.

<sup>57</sup> Docc. 88 e 232

<sup>58</sup> Docc. 88. e 232.

<sup>59</sup> Doc. 88 e 232.

<sup>60</sup> Doc. ispettivo n. 105.

**48.** In uno scambio di mail di fine 2013 è stata rinvenuta la bozza di locandina da affiggere nei condomini morosi, ancora oggetto di revisioni interne, da parte del gestore, nell'ambito delle discussioni circa l'eventuale adozione di una procedura specifica per i condomini: "AVVISO – [...] si comunica che da una verifica [...] risulta una persistente e rilevante morosità. Pertanto, qualora non provvediate, entro e non oltre 20 giorni dall'affissione del presente avviso, a regolarizzare la Vostra posizione debitoria, [Gori] sarà costretta [...] a sospendere ed interrompere l'erogazione del [SII] **senza ulteriore preavviso**. Nel reciproco interesse ed al fine di consentire a [Gori] l'aggiornamento della situazione contabile relativa al Condominio, invitiamo **nuovamente** l'amministratore pro tempore a dare cortese tempestiva segnalazione dell'avvenuto pagamento e/o di contattare urgentemente i nostri uffici [...]" (enfasi nel testo)<sup>61</sup>.

**49.** Nel periodo oggetto di istruttoria Gori ha emesso annualmente circa 60.000 diffide e messa in mora con preavviso di distacco del SII, relative in grande maggioranza ad utenze fatturate in stima da oltre 13 mesi, parte delle quali hanno ricevuto anche conguagli per periodi superiori a 12 mesi<sup>62</sup>. Dai dati disponibili emerge che circa un quinto degli utenti fatturati in stima da oltre 12 mesi ha ricevuto nel 2014-15 comunicazioni di diffida e messa in mora.

Anno	N° totale delle diffide e messa in mora con preavviso di distacco	Importo mil €
2013	[60-70 mila]	[60-70]
2014	[50-60 mila]	[80-90]
I Quad. 2015	[20-30 mila]	[15-25]

Anno	N° diffide e messa in mora con preavviso di distacco inviate a utenze stimate per periodo > 13 mesi	% sul totale delle utenze stimate per periodo > 13 mesi
2013	[50-60 mila]	[10-15%]
2014	[40-50 mila]	[20-25%]
I Quad. 2015	[20-30 mila]	[20-25%]

**50.** Il recapitatore fornisce ogni mese un elenco degli esiti di consegna delle lettere di sollecito e pagamento. Tale elenco viene incrociato dall'Unità commerciale di Gori con l'elenco delle messe in mora con morosità pendenti al fine di individuare gli utenti che hanno ricevuto il preavviso di distacco e non hanno ancora pagato; per tali utenti, è emesso un ordine di esecuzione del distacco, escludendo gli utenti posizionati sui cicli bloccanti.

<sup>61</sup> Doc. ispettivo n. 100.

<sup>62</sup> Docc. 206 e 208.

**51.** Nel periodo considerato Gori ha eseguito il distacco del SII per un numero crescente di utenze.

Anno	N° utenze distaccate per morosità
2013	[0-5 mila]
2014	[10-15 mila]
I Quad. 2015	[5-10 mila]

**52.** Circa il [10-20%] degli ordini di distacco sono stati generati per effetto del mancato rispetto di un piano di rateizzo; in tali casi la procedura di Gori non prevede l'invio di alcun preavviso di distacco<sup>63</sup>.

#### **La gestione di richieste e reclami degli utenti**

**53.** Gli utenti di Gori possono inoltrare richieste e reclami (scritti e orali) per segnalare le problematiche riguardanti, ad es., fatturazione, verifiche utenza, malfunzionamento misuratori, sollecito prestazioni tecniche, rateizzazione o autolettura, attraverso gli sportelli fisici, online e telefonici messi a disposizione da Gori ovvero tramite FAX, lettera e posta elettronica.

**54.** Nella Procedura operativa di gestione dei reclami Gori qualifica il reclamo come *“Comunicazione verbale o scritta con la quale l'utente contesta all'Azienda qualsiasi violazione dei principi indicati nella Carta [SII] e/o l'inosservanza del servizio ottenuto rispetto ad uno o più requisiti definiti dal contratto di fornitura sottoscritto, dal Regolamento [SII] ovvero circa ogni altro aspetto relativo ai rapporti tra l'Azienda e il soggetto”*<sup>64</sup>.

**55.** La procedura suddetta si articola in tre fasi: (i) ricezione del reclamo; (ii) registrazione e classificazione; (iii) trattazione e risposta<sup>65</sup>.

**56.** Più in dettaglio, nel caso di reclamo presentato allo sportello fisico o telefonico, l'operatore effettua un tentativo di risoluzione immediata, fornendo all'utente il supporto necessario. Se l'utente intende comunque presentare un reclamo scritto, l'operatore lo assiste nella compilazione del modulo “Scheda Reclami” (se presentato alla sportello fisico) o lo informa sulle modalità di invio (se si tratta di un contatto telefonico). Quotidianamente l'operatore di sportello raccoglie i moduli “Scheda Reclami” dalle apposite cassette e li trasmette all'unità Immobiliare e Documentale, addetta al protocollo in entrata dei moduli reclamo e delle altre comunicazioni classificate come “reclamo”.

La medesima unità provvede, in base a contenuti e provenienza, a smistare i reclami all'unità Qualità del Servizio e, per conoscenza, alle altre unità<sup>66</sup>.

**57.** Gli altri reclami, per i quali fa fede la data di ricezione, sono direttamente registrati e classificati dall'unità Qualità del Servizio. Per i reclami via *e-mail*, si provvede a protocollare solo quelli che hanno in allegato una lettera.

<sup>63</sup> Doc. 88.

<sup>64</sup> Doc. ispettivo n. 427.

<sup>65</sup> Doc. ispettivo n. 427.

<sup>66</sup> Nel caso in cui il reclamo non dovesse pervenire all'unità “Immobiliare e Documentale”, ma ad una qualsiasi altra funzione/unità aziendale, quest'ultima dovrà tempestivamente inoltrare il reclamo all'unità “Immobiliare e Documentale” che procederà in base alle modalità suddette.

**58.** Una volta ricevuto il reclamo, l'unità Qualità del Servizio registra tutti i dati nell'applicativo SW e, tenendo conto, ove sia il caso, dell'argomento principale procede alla sua classificazione<sup>67</sup>. Se gli elementi forniti dall'utente sono insufficienti per la risposta, il reclamo è archiviato, fermo restando la verifica di eventuali problematiche evidenziate dal reclamo stesso che viene eseguita mediante le unità aziendali competenti. Se ha gli elementi sufficienti, l'unità Qualità del Servizio predispose e invia all'utente la risposta al reclamo, contenente esito degli accertamenti ed eventuali azioni correttive. Tale risposta deve avvenire entro 30 giorni dalla presentazione del reclamo<sup>68</sup>, pena la corresponsione all'utente di un indennizzo di 25,82 €<sup>69</sup>. L'unità Qualità del Servizio potrà richiedere il supporto di altre unità competenti e, se la complessità del reclamo non consente il rispetto del termine suddetto, essa redige una lettera contenente lo stato d'avanzamento e i tempi previsti per la risposta definitiva.

**59.** Gori ha riconosciuto che la procedura in questione non sempre è stata ritualmente esperita, stante l'elevato numero di reclami e di contenziosi nel periodo oggetto di istruttoria<sup>70</sup>. In ogni caso, tale procedura non sarebbe stata applicabile ad alcune categorie di reclami, quali: (i) le richieste che generano rettifiche di fatturazione<sup>71</sup>; (ii) le segnalazioni di guasti, dispersioni, interruzione dell'erogazione, etc.; nonché (iii) i reclami verbali presentati allo sportello fisico o telefonico ed evasi contestualmente alla presentazione.

**60.** Secondo quanto dichiarato dal professionista, modalità alternative di gestione di richieste e reclami sono state utilizzate sia per le istanze presentabili verbalmente (es. verifica utenza, cambio misuratore, autolettura, rateizzazione ultima bolletta conguaglio, rettifica di fatturazione), sia per quelle che possono essere avanzate solo in forma scritta con apposita modulistica (es. verifica contatore su banco di prova). Tali istanze sono evase direttamente dagli operatori di *front office* o di *call center* (es. rateizzo e autolettura), salvo quelle che implicano interventi tecnici (es. rettifica di fatturazione o sopralluogo per verifica) la cui evasione è assicurata, in *back office*<sup>72</sup>.

**61.** Più specificamente, in caso di rettifica di fatturazione, l'operatore (*front office* o *call center*) registra richieste o reclami verbali sul CRM, i quali sono presi in carico per la successiva lavorazione dall'ufficio Rettifica fatturazione, che provvede poi a informare l'utente delle attività eseguite.

In caso di sopralluogo per verifica, l'operatore (*front office* o *call center*) registra richieste o reclami verbali sul CRM ed emette apposito ordine di sopralluogo; dopodiché, sulla base di quanto rilevato nel sopralluogo, l'ufficio Censimenti e Sopralluoghi esegue le azioni consequenziali (es. registrazione richiesta di rettifica di bollette, sostituzione misuratore, etc.), informando l'utente.

Lo stesso avviene, ad es., in caso di malfunzionamento del misuratore: si procede alla registrazione della richiesta di verifica misuratore su banco di prova, dopodiché viene concordata con l'utente la data dell'intervento per la rimozione del misuratore e la data per la verifica su banco.

---

<sup>67</sup> Le categorie previste sono le seguenti: a) Fatturazione e morosità; b) Modalità di comunicazione ed informazione; c) Sportello fisico Clienti; d) Sportello telefonico Clienti; e) Prestazioni Tecniche; f) Qualità dell'Acqua; g) Mancanza d'Acqua; h) Esecuzione Lavori.

<sup>68</sup> Carta del SII, p. 20.

<sup>69</sup> Carta del SII, p. 22.

<sup>70</sup> Doc. 88.

<sup>71</sup> Doc. ispettivo n. 427.

<sup>72</sup> Docc. 206 e 208.

**62.** Le richieste e i reclami (scritti e verbali) hanno raggiunto un numero elevato, come si evince dal riepilogo dei contatti registrati agli sportelli fisici e allo sportello telefonico.

Periodo	Utenti gestiti agli sportelli fisici	Utenti gestiti allo sportello telefonico	Totale
Anno 2013	[220-230 mila]	[160-170 mila]	[380-390 mila]
Anno 2014	[180-190 mila]	[70-80 mila]	[260-270 mila]
I Semestre 2015	[90-100 mila]	[100-110 mila]	[200-210 mila]

**63.** Da un *audit* 2014 sulla *customer satisfaction*<sup>73</sup> è emerso che la maggior parte dei contatti riguardava problemi di fatturazione e misura; infatti: (i) in media, il [1-10%] dei motivi di contatto ha riguardato richieste di rettifiche di fatturazione; (ii) circa il [10-20%] degli utenti nel 2013 e il [20-30%] degli utenti nel 2014 hanno espresso un giudizio di insufficienza sul servizio di fatturazione (regolarità letture e correttezza degli importi); (iii) il [60-70%] degli utenti che ha richiesto un intervento tecnico lo aveva presentato per effettuare la verifica sul contatore.

**64.** I numerosi contatti registrati agli sportelli hanno determinato un numero altrettanto elevato di richieste registrate di interventi tecnici, riguardanti, come riferito dallo stesso gestore, aspetti molto importanti nel rapporto di consumo del SII (rettifiche di fatturazione, verifiche utenza, sopralluogo per verifica, malfunzionamento del misuratore, sollecito prestazioni tecniche), che confermano l'esistenza di significative problematiche nella rilevazione dei consumi effettivi e quindi nella corretta definizione degli importi fatturati e riscossi<sup>74</sup>.

Periodo	Numero richieste registrate
Anno 2013	[70-80 mila]
Anno 2014	[140-150 mila]
I Semestre 2015	[90-100 mila]

**65.** Dai dati raccolti in istruttoria emerge che Gori ha ricevuto un numero elevato di reclami scritti per le problematiche qui considerate<sup>75</sup>.

<sup>73</sup> Doc. ispettivo n. 196.

<sup>74</sup> Docc. 206 e 208.

<sup>75</sup> Docc. 206 e 208.

Anno	Fatturazione	Misura consumi	Sostituzione /manutenzione contatori o impianti	Perdite occulte	Distacchi senza preavviso	Partite pregresse	Altro	Totale
2013	46,0%	4,8%	0,4%	11,9%	11,1%	0,0%	25,8%	[1.000-5.000]
2014	14,1%	1,1%	1,0%	6,8%	0,3%	54,7%	21,9%	[5.000-10.000]
2015*	6,8%	0,2%	0,3%	4,1%	1,2%	48,0%	39,3%	[5.000-10.000]

\* I quadrimestre

In riferimento a tali dati, Gori ha riferito di aver classificato soltanto i reclami scritti e che nella categoria “altro” sono annoverati in modo generico anche tutti i reclami non classificati prima dell’introduzione del nuovo processo gestionale reso operativo nel maggio 2015.

**66.** Al riguardo dalle evidenze ispettive è emerso altresì che Gori non ammette i reclami pervenuti tramite canali diversi da quelli cd. ordinari: “[...] i reclami possono essere inoltrati [...] unicamente mediante una delle seguenti modalità: a) a mezzo Raccomandata A/R a [...]; b) scrivendo una mail alla casella: protocollo@cert.goriacqua.com (il mittente deve essere una casella di posta certificata privata PEC non governativa). Pertanto, i reclami inoltrati tramite canali differenti, non verranno presi in considerazione” [enfasi aggiunta]<sup>76</sup>.

**67.** Dalle evidenze acquisite risulta che gli utenti hanno riscontrato difficoltà significative anche per instaurare una mera interlocuzione con Gori, e che gli interventi necessari non sono stati adottati o sono stati adottati con ritardo, senza risolvere le problematiche lamentate dagli utenti<sup>77</sup>. Dall’audit 2014 sulla *customer satisfaction* è emerso infatti che Gori deve migliorare la risolutività e l’efficacia degli interventi tecnici nonché la rapidità con la quale essi sono effettuati dopo la richiesta, in quanto i livelli di soddisfazione degli utenti sono decisamente bassi al riguardo<sup>78</sup>.

**68.** Da un database relativo ai reclami acquisito in ispezione è emerso poi che per moltissimi reclami, Gori non ha rispettato il termine di 30 giorni previsto per il loro riscontro, in alcuni casi lasciando decorrere tempi decisamente lunghi<sup>79</sup>. Tale quadro critico risulta confermato con riguardo ai reclami scritti, atteso che il gestore ha impiegato, in media, il triplo del tempo previsto<sup>80</sup>.

<sup>76</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 398, che riporta la risposta predisposta dal “canale reclami/contenzioso/conciliazione” al fine di “evitare altri canali di ingresso dei reclami” a fronte del reclamo di un consumatore che aveva rappresentato alcune problematiche relative alla misurazione e alla fatturazione tramite il “canale autolettura”, evidenziando i numerosi tentativi infruttuosi già esperiti mediante gli altri canali (dal 2012 in avanti)..

<sup>77</sup> Doc. ispettivo n. 417, docc. 183 prot. 47709, 3 prot. 41614, 5 prot. 18035, 61 prot. 19825, 52 prot. 10188, 58 prot. 16448, 59 prot. 16449, 60 prot. 16450, 73 prot. 28433, 169 prot. 42701, e alcune segnalazioni trasmesse da AEEGSI (docc. 70, 49, 39, del relativo indice).

<sup>78</sup> Doc. 196.

<sup>79</sup> Doc. ispettivo n. 441.

<sup>80</sup> Docc. 206 e 208.

**Media gg.**

Anno	Fatturazione	Misura dei consumi	Sostituzione/ manutenzione impianti	Perdite occulte	Distacchi senza preavviso	Partite pregresse	Altro	Totale
2013								89
2014	83	110	104	29	83	83	92	83
2015*	27	46	27	25	38	27	39	33

\*I quadrimestre

**69.** Dalle evidenze ispettive è emerso inoltre che Gori replica alle contestazioni degli utenti senza svolgere i necessari approfondimenti; ciò risulta, in particolare, in relazione alle istanze con le quali gli utenti eccepiscono la prescrizione per consumi risalenti nel tempo: Gori, infatti, replica in maniera standardizzata, asserendo che *“in merito all’eccezione di prescrizione [...] avanzata per i consumi relativi al periodo [...], è doveroso precisare che gli importi dovuti per tale arco temporale non si possono considerare prescritti, in quanto le fatture di acconto [...], recanti l’espressa dicitura: ‘salvo conguaglio’ sono state regolarmente recapitate e saldate [...]”*<sup>81</sup>.

**70.** Da ultimo, Gori ha pubblicato sul proprio sito *web* un comunicato nel quale evidenziava che le pronunce dei giudici di pace relative ai contenziosi avviati dagli utenti con riguardo alle contestazioni suddette erano sistematicamente riformate dai giudici togati, minacciando l’avvio di una non meglio specificata nuova strategia funzionale al recupero delle spese legali *“anticipate”*<sup>82</sup>.

#### **L’avvio della procedura di distacco in pendenza di richiesta e reclamo degli utenti**

**71.** In merito alla possibilità che un utente sia distaccato, riceva preavvisi di distacco o continui a ricevere fatture senza aver ottenuto risposta ad una richiesta o ad un reclamo, secondo Gori, ciò potrebbe verificarsi solo quando le istanze degli utenti non sono state tracciate nel sistema informativo. Questo perché il sistema di fatturazione di Gori prevedrebbe i suddetti cicli bloccanti, i quali impedirebbero l’emissione di fatture e l’inizio o la prosecuzione di azioni di recupero del credito in presenza di richieste o reclami pendenti<sup>83</sup>; l’unità preposta che ha ricevuto la richiesta o il reclamo, infatti, dovrebbe provvedere a tracciare la relativa utenza nel sistema informativo, posizionandola sui cicli bloccanti, sino al riscontro delle istanze degli utenti<sup>84</sup>.

**72.** Tuttavia, da un database relativo ai reclami acquisito in ispezione<sup>85</sup> è emerso che per svariati reclami risultano talvolta molti giorni di scarto tra la data del ricevimento e quella di protocollo. A

<sup>81</sup> Doc. ispettivo n. 426.

<sup>82</sup> In particolare: *“Si è contestato a GORI il mancato diritto a fatturare il [SII] in mancanza di contratti stipulati con gli utenti. Nel merito, i diversi contenziosi (anche per fatture di pochi euro) si sono trasformati in condanne per centinaia di euro di spese legali. Le sentenze di primo grado dei Giudici di Pace sono sistematicamente riformate dai Giudici togati e, soprattutto, gli stessi provvedono sempre a compensare le spese di primo e secondo grado di giudizio: GORI ha avviato oggi una fase nuova in cui provvederà a recuperare le spese legali ‘anticipate’”* (docc. 75 e 232).

<sup>83</sup> Verbale accertamento ispettivo.

<sup>84</sup> Doc. 88.

<sup>85</sup> Doc. ispettivo n. 441.



ciò va aggiunto che, oltre ai casi oggetto di segnalazione<sup>86</sup>, nel corso degli accertamenti ispettivi sono stati individuati altri casi in cui il distacco è avvenuto o è stato minacciato in pendenza di richiesta o reclamo nonché casi in cui l'utenza è stata rimossa dal ciclo bloccante in assenza di riscontro risolutivo alla richiesta o al reclamo:

(i) Alla domanda “[...] l'utenza risulta sul ciclo 55 [reclamo], presumo da oltre un anno. Cortesemente, ci fai sapere se lo si può togliere da tale ciclo e fatturarlo? [...]” è stato risposto: “[...] l'utenza [...] era rimasta sul ciclo 55 a seguito di un reclamo del 2013 (non riscontrato) [...]. Peraltro, considerato che [i] in tale reclamo veniva contestata l'eccessiva lettura fatturata e veniva contestualmente chiesta una verifica dei consumi [ii] non viene presa una lettura dal 2012 [...] ho proceduto ad aprire una richiesta confluente di sopralluogo affinché venga rilevata al più presto una lettura. In ogni caso, ho proceduto a toglierlo dal ciclo 55”<sup>87</sup>.

(ii) Richiesta di un operatore: “[rispetto] all'utenza [...] che era stata distaccata per morosità e poi riallacciata in quanto era in attesa di verifica reclami [...] considerato che [i] al reclamo abbiamo risposto tramite raccomandata in data 30/03/15 [...] [ii] in tale nota è stato sollecitato il pagamento della morosità e la voltura dell'utenza, pena il distacco [iii] ad oggi l'utenza risulta ancora morosa e non volturata [...] ti chiedo cortesemente di procedere a riaprire un odl di distacco per morosità”. Risposta di altro operatore: “Hai indicato un termine ultimo per formalizzare il tutto in raccomandata?”. Risposta del primo operatore: “[...] nella raccomandata [inviata] per quanto riguarda l'invito a volturare, come termine ho fatto riferimento a quello [dell'art. 12 Regolamento SII] (30 giorni...pena la sospensione dell'erogazione...) Peraltro, visto che c'è morosità, ho anche espressamente scritto che la mia comunicazione valeva come sollecito di pagamento e preavviso di sospensione. La raccomandata è stata ricevuta il 7 aprile, in ogni caso ho visto che è stato inviato già in precedenza un preavviso di sospensione. Vogliamo aspettare il 7 maggio prima di procedere ad un ulteriore distacco?”; intervento del Direttore commerciale: “stacchiamo”<sup>88</sup>.

(iii) Un operatore area clienti scrive: “[...] diversi utenti che hanno fatto richiesta di verifica contatore a tutt'oggi non eseguita stanno ricevendo Avvisi Di Distacco e/o addirittura distacco per morosità [...]”. Risposta del responsabile customer care: “[...] si può ipotizzare di evitare il sollecito/distacco per tutti gli utenti che hanno ancora un Odl [ordine di lavoro] di verifica ancora in stato aperto? Fammi sapere se è possibile”<sup>89</sup>.

(iv) Altro scambio di mail “[...] vi chiedo cortesemente di ricalcolare la posizione debitoria dell'utenza in oggetto chiusa per morosità, in quanto al momento della rimozione si è riscontrata una lettura nettamente inferiore a quella ultima fatturata (Reale 1478 - Acconto 5592). Attendo vs. aggiornamenti [...] per comunicare all'utente l'esito di questa pratica e procedere al ripristino della fornitura prima possibile [...]”<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> V., ad es., docc. 16, prot. 28319, 187 prot. 48263, 17 prot. 42962, 72 prot. 24709, 50 prot. 60304, 46 prot. 59966, 230 e 230-bis.

<sup>87</sup> Doc. ispettivo n. 434.

<sup>88</sup> Doc. ispettivo n. 432.

<sup>89</sup> Doc. ispettivo n. 286.

<sup>90</sup> Doc. ispettivo n. 280.

**73.** Dalle risultanze istruttorie risulta inoltre che, in alcuni casi di distacco della fornitura del SII, Gori ha successivamente riscontrato la presenza di incongruenze nella fatturazione e, quindi, di distacchi che non andavano eseguiti<sup>91</sup>.

Anno	N° utenze distaccate per morosità	N° utenze distaccate con incongruenza	%
2013	[1-5 mila]	[0-100]	[0-1]
2014	[10-20 mila]	[100-200]	[1-5]
I Quad. 2015	[5-10 mila]	[0-100]	[0-1]

### **3) Le argomentazioni difensive della Parte**

**74.** Il professionista, nelle sue memorie pervenute in data 8 giugno 2015<sup>92</sup>, 25 settembre 2015<sup>93</sup> e 10 novembre 2015<sup>94</sup> ha, in sintesi, rappresentato quanto segue.

#### **Sugli asseriti vizi procedurali**

**75.** Gori ha eccepito, da un lato, il difetto di competenza dell'Autorità perché le contestazioni mosse atterrebbero, in massima parte, a materie disciplinate da regolamentazione settoriale, non trovando applicazione il Codice del Consumo. Dall'altro, la violazione del diritto di difesa perché: (i) l'oggetto del procedimento e la durata delle presunte violazioni non sarebbero stati chiaramente definiti all'atto della comunicazione di chiusura istruttoria; (ii) non sarebbero stati assicurati termini congrui per le argomentazioni difensive; (iii) il materiale probatorio sarebbe stato selezionato arbitrariamente, non tenendo conto degli elementi prodotti da Gori.

#### **Sugli asseriti profili di illiceità delle condotte contestate**

**76. Processi di misurazione e fatturazione.** Gori ha fatturato i consumi del SII secondo termini e modalità stabilite da Carta e Regolamento del SII, in cui si prevede che, in mancanza di rilevazione delle letture, il gestore può fatturare in base a consumi stimati, conguagliati di norma con la prima fatturazione utile (successiva alla rilevazione o all'autolettura). Il procedimento di conguaglio (anche per lunghi periodi e per importi elevati) è altresì descritto nel contratto di utenza - e in ogni fattura - quale condizione generale conosciuta e accettata dagli utenti.

**77.** Gori è stato costretto a ritardare la fatturazione, a fatturare per un periodo limitato prevalentemente consumi stimati e a disporre conguagli, per ragioni imprevedibili e sopravvenute: (a) fallimento di due procedure di gara per l'affidamento del servizio di lettura - cui si è ovviato nell'aprile 2013 internalizzando tale servizio<sup>95</sup> e, quindi, le presunte pratiche scorrette sarebbero

<sup>91</sup> Docc. 206 e 208.

<sup>92</sup> Doc. 88.

<sup>93</sup> Docc. 206 e 208.

<sup>94</sup> Doc. 232.

<sup>95</sup> La prima procedura di gara è stata indetta l'8 novembre 2011 e annullata il 30 aprile 2013; la seconda, indetta l'11 giugno 2012, è andata invece deserta. A detta di Gori, l'internalizzazione del servizio di lettura, realizzato ricollocando alcune decine di lavoratori, ha consentito di: (i) limitare le stime sul fatturato; (ii) normalizzare circa [10-20 mila] utenze presenti a sistema con matricole contatore erronee o mancanti; (iii) raccogliere circa [10-20 mila] segnalazioni di contatori

state realizzate solo nel periodo gennaio 2013 - settembre 2013; (b) reiterate assenze e/o dinieghi all'accesso ai luoghi di ubicazione dei misuratori; (c) mancata trasmissione autoletture.

**78. Autoletture.** Le autoletture scartate hanno raggiunto una quantità irrisoria e comunque dipendente da errori dell'utente, per lo più materiali, non superabili neanche a valle di una verifica manuale comunque esperita. In riferimento alle modalità e tempistiche dell'informativa agli interessati dell'eventuale scarto o accettazione delle autoletture, Gori asserisce che, allo stato, adotta le seguenti misure: (i) comunicazione verbale, da parte dell'operatore telefonico o di front office, contestualmente alla trasmissione dell'autolettura, attesa la possibilità di effettuare in tempo reale i controlli a sistema; (ii) contatto telefonico, nel caso in cui le autoletture - validate dal sistema - siano poi scartate dagli operatori, laddove le verifiche manuali rilevino anomalie (quali ad esempio consumi anomali rispetto alla media dei consumi storici dell'utenza).

**79. Rateizzazione.** Gori, ancorché non previsto a livello normativo, consente a tutti gli utenti la stipula di un piano di rateizzo, assicurando un'informativa chiara, completa e puntuale in merito a tale possibilità: tramite apposita sezione sul sito *web* dal dicembre 2014; tramite apposita dicitura sulle fatture da luglio 2014; su richiesta dell'utente. Anche per le partite pregresse sono state concesse adeguate forme di rateizzazione e un'informativa chiara e completa<sup>96</sup>.

**80.** Il numero di rate varia a seconda dell'utente (domestico o non domestico) e della fasce di importi. La rateizzazione comporta l'applicazione di interessi dilatori sulle singole rate solo quando l'insoluto è costituito da più fatture. Gli interessi dilatori non sono applicati nel caso in cui l'insoluto si riferisca esclusivamente all'ultima fattura pervenuta, essendo possibile prevederne l'esclusione anche per le fatture di conguaglio o comunque recanti importi elevati.

**81.** Il piano di rateizzo prevede espressamente la sospensione senza ulteriore preavviso della fornitura in caso di mancato rispetto del pagamento a scadenza delle relative rate: l'utente è quindi debitamente informato all'atto della sottoscrizione del piano di rateizzo e può comunque manifestare a Gori in tempo utile eventuali e oggettive difficoltà nell'onorare il piano in questione.

**82. Partite pregresse.** Gori ha operato in osservanza delle norme di riferimento, senza avere alcun margine di discrezionalità e, comunque, tale fattispecie esula dalle competenze dell'Autorità.

**83. Perdite occulte.** Gori, ancorché non previsto a livello normativo, dispone di una procedura che non mira a ricavare alcun profitto, ma intende assicurare un trattamento più favorevole all'utente: in presenza di un'istanza di abbuono, Gori rimodula gli importi con sensibile decurtazione del dovuto e, se richiesto, concede un piano di rientro. In ogni caso, le fatture emesse nel periodo oggetto del procedimento riportavano un grafico di andamento dei consumi per consentire all'utente di accertare anomalie/perdite all'impianto interno di distribuzione, tenuto conto anche del diritto-dovere dell'utente di controllare i consumi anche per il tramite dell'autolettura.

**84. Rimborsi.** Gori asserisce di rimborsare eventuali crediti vantati a vario titolo dall'utente, previa apposita comunicazione, riportata sulla fattura di conguaglio e/o di termine (in caso di cessazione utenza): nella predetta informativa viene evidenziato l'ammontare del credito e

---

guasti (circa [5-10 mila] dei quali sono stati sostituiti) e circa [1-5 mila] segnalazioni di contatori non registrati a sistema e/o di utenze abusive (cfr. doc. 88, prot. 38826; doc. 232, prot. 66059. doc. ispettivo n. 9, doc. 232., prot. 66059).

<sup>96</sup> Gori ha asserito inoltre che, fino all'anno 2014, ha stipulato apposite convenzioni con i Comuni per garantire a determinate categorie di Utenti (cd. deboli) parametri di rateizzazione ancora più favorevoli; e che, a seguito dell'introduzione del cd. "bonus idrico", v'è stato un ampliamento dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione della rateizzazione delle fatture del SII.

precisato che il rimborso sarà riconosciuto mediante compensazione sulle prossime emissioni, salvo diversa modalità prescelta dall'utente (ie. compilazione di apposito modello con le diverse opzioni per ricevere il rimborso, quali assegno circolare, compensazione, bonifico, etc.); e ciò per garantire - specie per le utenze cessate - che il rimborso sia effettivamente riconosciuto all'utente interessato.

**85. Sulla procedura di distacco.** Gori premette che la facoltà di distaccare la fornitura non costituisce indebito condizionamento, né attività vessatoria, ma uno strumento volto a garantire il mantenimento del sinallagma contrattuale e a scongiurare il pregiudizio legato al reiterato inadempimento dell'utente, a fronte della regolare erogazione della fornitura, anche a tutela della posizione degli utenti cd. "buoni pagatori". L'utente sarebbe comunque reso pienamente e preventivamente edotto in merito alle azioni esperibili da Gori in tali casi, essendo indicate espressamente anche nel contratto di utenza, nella Carta e nel Regolamento del SII.

**86.** Gori premette altresì che nel 2014 ha realizzato molteplici attività per il recupero del credito, tra cui anche il distacco della fornitura, attesa la presenza di molte utenze con insoluto superiore ai [200-300 €] nel 2013. L'attività di distacco nella maggior parte dei casi non è stata espletata, in ragione dell'impedimento, da parte dell'utente, all'accesso al luogo di ubicazione del misuratore. In circa il 50% dei casi in cui il distacco è stato eseguito, l'utente non ha regolarizzato la propria posizione contabile, rendendo necessarie verifiche *in loco* per accertare eventuali allacci non autorizzati alla rete idrica, riscontrati poi in molti casi.

**87.** Con riguardo alle utenze non condominiali, Gori asserisce che la propria procedura di recupero non presenta alcuna criticità o lacuna informativa, in ragione della tempistica e del tenore delle comunicazioni di sollecito inviate agli utenti morosi e del fatto che le azioni messe in campo non riguardano le utenze posizionate sui cicli bloccanti<sup>97</sup>. In particolare, nella lettera di messa in mora e preavviso di distacco sono forniti tutti i dati essenziali all'utente<sup>98</sup>, essendo altresì specificato che, decorso il termine di 30 giorni dall'invio, il gestore è legittimato a esperire tutte le azioni utili e necessarie al recupero del credito, ivi incluso il distacco della fornitura.

Decorso il predetto termine, Gori individua gli utenti ancora morosi per avviare le attività operative di distacco della fornitura, fatta eccezione per le cd. "utenze non disalimentabili". Gli ordini di distacco sono trasmessi automaticamente alla centrale di pianificazione delle attività tecniche, che provvede a smistarli al personale tecnico. Gli addetti ai sistemi informativi controllano quotidianamente l'elenco degli ordini di distacco, al fine di annullarli tempestivamente, in caso di accertato pagamento. Parimenti, gli operatori di *front office* annullano gli ordini di distacco, se l'utente si reca a un punto di contatto per stipulare un piano di rateizzo o saldare l'intero importo.

La fornitura è ripristinata entro 1 giorno lavorativo dalla comunicazione di avvenuto pagamento e/o sottoscrizione del piano di rateizzo o a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

---

<sup>97</sup> Utenze non disalimentabili, quali Ospedali, scuole, Enti pubblici, centri di dialisi, strutture sanitarie private; utenti aventi ISEE zero; utenze non passibili di azioni di distacco e/o recupero del credito sino all'avvenuto riscontro di reclami inviati; utenze che hanno fatto istanza di ricalcolo per perdite occulte all'impianto interno; utenze che hanno richiesto rettifica di fatturazione, ecc..

<sup>98</sup> Nel dettaglio, la lettera di sollecito reca: (i) l'ammontare complessivo della morosità, con allegato bollettino postale; (ii) un prospetto riepilogativo degli importi insoluti, al fine di evidenziare; (iii) l'elenco completo delle fatture insolute (numero di documento, data di emissione, data di scadenza, rata, importo); (iv) tutte le partite debitorie e creditorie.

**88.** Con riguardo alle utenze condominiali, Gori, dopo il rituale invio all'amministratore di condominio del preavviso di distacco e di un telegramma 15 giorni prima del programmato distacco, comunica a tutti i condòmini (mediante avviso lasciato nelle cassette postali) l'arco temporale in cui sarà effettuato il distacco (ad esempio: "tra il giorno x ed il giorno y"), onde concedere un termine ulteriore per regolarizzare la posizione debitoria. L'invio di tali comunicazioni, di fatto, dilata i tempi del distacco a oltre 60 giorni<sup>99</sup>.

**89. Reclami.** Gori, preso atto delle crescenti difficoltà e criticità registrate negli ultimi anni nella gestione dei reclami e delle richieste degli utenti, ha apportato i dovuti accorgimenti alle procedure in uso, al fine di ovviare al *gap* strutturale (e al sottodimensionamento dell'unità preposta) nell'espletamento delle attività di classificazione e catalogazione del copioso flusso documentale acquisito nel periodo oggetto del Procedimento. In particolare, al fine di ridurre i deficit strutturali e migliorare i tempi delle risposte, Gori, nel maggio 2015, ha reso operativo un nuovo processo di categorizzazione della corrispondenza ricevuta dall'unità commerciale - ivi compresi i reclami - la quale attualmente è suddivisa in due linee: (i) richieste scritte commerciali; (ii) reclamo commerciale/tecnico. È stata altresì istituita una "Cabina di Regia", composta da un operatore (con due figure sostitutive in caso di necessità), la cui funzione principale è di effettuare in tempo reale (e, comunque, non oltre 24 ore dalla data di protocollazione) una prima e accurata verifica del contenuto di richieste e reclami, sì da procedere a una rapida classificazione e allo smistamento degli stessi alla funzione competente<sup>100</sup>.

**90.** Gori ribadisce le difficoltà di gestire reclami e richieste dovute alle peculiarità del contesto in cui opera, asserendo altresì che nel 2013-2014 il numero di reclami e azioni giudiziali sarebbe aumentato esponenzialmente a causa del contenzioso seriale instaurato presso il tribunale di Nocera Inferiore (SA), riguardante la non debenza a Gori della tariffa del SII, da parte degli utenti, in assenza di un contratto in forma scritta, ancorché essi usufruissero del SII.

**91.** Gori asserisce altresì che l'invio di un preavviso di distacco della fornitura - recante come termine ultimo di pagamento 30 giorni, nonché un'informativa chiara e puntuale in merito agli insoluti e ai canali di comunicazione disponibili - garantirebbe comunque all'utente, anche in caso mancato o ritardato riscontro ad un reclamo per le su esposte ragioni, un congruo arco temporale per tentare di comporre la controversia e scongiurare la materiale interruzione della fornitura.

**92.** Gori asserisce inoltre che la comunicazione pubblicata sul sito web in ordine al presunto recupero delle spese legali anticipate in caso di impugnativa delle bollette non era volta a dissuadere gli utenti dall'agire in giudizio, ma costituiva una forma di tutela nei loro confronti. Tale comunicazione, infatti, era intesa a garantire un'informativa chiara e puntuale sugli effetti giuridici prodotti dalle sentenze di secondo grado, che - nella stragrande maggioranza dei casi - hanno riformato le sentenze di primo grado emesse dai Giudici di Pace di Nocera Inferiore nell'ambito del suddetto contenzioso, attribuendo il pagamento delle spese di lite di entrambi i gradi di giudizio in capo all'utente. In altri termini, Gori voleva prevenire l'adesione inconsapevole a identici giudizi seriali innanzi al Giudice di Pace, con il risultato di un probabile

---

<sup>99</sup> Vi sono poi i seguenti aspetti da considerare: (i) oggettiva difficoltà nell'individuare con esattezza le generalità dei condòmini ed associare il numero delle concessioni realmente insistenti ai predetti soggetti (rectius: diniego di accesso in proprietà privata per censire le utenze; mancato riscontro dell'amministratore alla richiesta scritta della Società in merito ai nominativi dei condòmini insolventi, come previsto dalla Legge 11 dicembre 2012, n. 220, etc.);

<sup>100</sup> Docc. 88, 206, 208 e 232.

inutile esborso di somme (per spese legali), in ragione di un orientamento giurisprudenziale consolidato.

#### **Sugli asseriti profili di aggressività delle condotte contestate e sulla diligenza professionale**

**93.** Gori asserisce che non sarebbero astrattamente configurabili profili di aggressività, perché il numero di segnalazioni (spesso non fondate) è esiguo e perché nessuna delle condotte contestate attiene alla volontà dell'utente di stipulare un contratto. Gori, infatti, in ragione della normativa sulla gestione del SII, è obbligata a contrarre con chiunque ne faccia richiesta, applicando condizioni tassativamente previste dalla regolazione di settore: non vi sarebbe nella dinamica del rapporto in questione, alcuna possibilità, né per il gestore, né per l'utente, di adottare giudizi di convenienza, risultando precluso ogni spazio per esercitare pressioni sulla libertà di scelta del consumatore. Inoltre, la condizione di monopolio legale escluderebbe che il gestore, attendendosi strettamente al rispetto della normativa di settore, possa violare lo standard di diligenza ad esso imposto, proprio perché le sue condotte sarebbero inidonee a incidere sulla libertà del consumatore di determinarsi consapevolmente, in un rapporto che esula da qualsivoglia mercato concorrenziale.

#### **Misure migliorative proposte e adottate dal professionista in corso di istruttoria**

**94.** Nel corso dell'istruttoria Gori ha adottato alcune misure migliorative delle procedure in essere ed ha avviato l'implementazione di ulteriori misure migliorative.

**95. Misura n. 1 - Preavviso di distacco.** Gori ha modificato sensibilmente la procedura generale di distacco della fornitura, prevedendo in tutti i casi (e quindi anche in presenza di morosità superiori a 250 euro) l'invio - quale atto prodromico alla lettera di diffida e messa in mora, con preavviso di distacco - di un sollecito di pagamento, recante l'espressa indicazione degli importi insoluti e la prospettata ipotesi di distacco della fornitura, in caso di reiterato mancato pagamento. L'invio di tale sollecito avverrà mediante posta tracciata (Formula Data e ora Certa).

L'invio di tale sollecito è volto a rendere edotto l'utente - in aggiunta all'informativa inserita in ogni fattura - in merito alla propria posizione contabile e all'eventualità di un distacco della fornitura, senza costituire un'intimazione scritta (diffida e messa in mora con preavviso di distacco della fornitura) e produrre, di conseguenza, i relativi effetti (*ex alibus*, invio diffida, decorrenza del termine di 30 giorni per il pagamento, pena il distacco della fornitura). Pertanto, l'adozione di questa ulteriore misura cautelativa nei confronti degli Utenti (in particolare di quelli con morosità di significativo ammontare, a causa di conguagli o perdite occulte) - aggiuntiva a quanto previsto dal Regolamento e Carta SII - comporterà lo slittamento del termine di pagamento delle fatture (si ripete, trenta giorni dall'invio della raccomandata di preavviso di distacco della fornitura) di almeno altri trenta giorni e prolungherà i tempi statuiti per il distacco della fornitura.

**96. Misura n. 2 - Revisione soglie consumi anomali.** Dalla metà di ottobre 2015 Gori ridurrà la soglia che segnala una anomalia di fatturazione per le utenze domestiche - oggi fissata a 5.000 € all'importo di [0-3.000 €]. Per le utenze rientranti in tale casistica, si provvederà a non considerare la lettura rilevata, a fatturare in acconto e contestualmente ad inviare comunicazione all'utente, recante la segnalazione del consumo eccessivo riscontrato. Tale operazione verrà ancora gestita in modalità manuale, come oggi necessario considerati i limiti dell'attuale sistema informativo. Da luglio 2016, quando sarà operativo il nuovo sistema gestionale utenze, tale procedura sarà definitivamente superata attraverso il rilevamento massivo su tutte le utenze dei consumi anomali sulla base dei consumi storici rilevati. In questi casi, il sistema provvederà automaticamente ad

inviare una specifica comunicazione all'Utente nonché a procedere a bloccare l'addebito dell'importo.

**97. Misura n. 3 - Autoletture.** Con decorrenza dal luglio 2016 del nuovo sistema gestionale, l'utente potrà utilizzare tutti i canali attualmente disponibili e il processo sarà sensibilmente revisionato. In particolare, le letture acquisite con i canali WEB (ie. Sportello Online) e IVR (ie. call center) saranno oggetto di verifiche preliminari più approfondite, quali, ad esempio: (i) identificazione automatica dell'utente, ossia il sistema verificherà l'esistenza dell'utente e di un contratto non risolto; (ii) verifiche formali (es. numero cifre) e di plausibilità (es. limiti di tolleranza). Una volta superate tali verifiche e acquisita la lettura a sistema, gli operatori provvederanno a dare debita comunicazione all'utente circa l'esito dell'operazione di acquisizione. L'adozione di tale misura sarebbe stata anticipata al mese di ottobre 2015 e resa applicabile alle utenze per le quali è disponibile indirizzo di posta elettronica o recapito di telefonia mobile: Gori invierà a tali utenze un messaggio finalizzato a comunicare loro che l'autolettura non ha superato i controlli di plausibilità e che, pertanto, non sarà presa in considerazione ai fini della fatturazione.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS ED IL SISTEMA IDRICO**

**98.** Poiché le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore idrico, in data 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere di AEEGSI, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo

**99.** Con parere pervenuto in data 11 dicembre 2015, AEEGSI ha espresso una serie di considerazioni di ordine generale sul settore idrico e ha fornito alcune informazioni acquisite dalla stessa AEEGSI nel corso di un procedimento avviato nei confronti di Gori, il cui oggetto, come rilevato dalla medesima Autorità di regolazione, non presenta profili di sovrapposizione con l'oggetto del presente provvedimento.

##### **Considerazioni di ordine generale**

**100.** Il settore del SII è un monopolio naturale, essendo pertanto regolato per effetto: (i) di misure nazionali (es. dPCM 29 aprile 1999 "*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*") e locali (es. Carte del SII adottate dagli Enti d'Ambito); nonché in considerazione (ii) dei futuri interventi regolatori di AEEGSI, i quali dovrebbero essere adottati entro fine 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017 (DCO 560/2015/R/IDR).

**101. Sul contrasto alla morosità e sulla correlata disciplina dei distacchi.** Con riguardo alle azioni di recupero credito dei gestori, va tenuto conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico (specie nella Regione Campania), i quali si traducono in oneri posti su tutti gli utenti: in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto per il SII, i costi di morosità finirebbero per determinare un aumento generalizzato delle tariffe.

**102.** Le ragioni dei livelli di morosità, più elevati rispetto a quelli dei settori energetici, risiedono, probabilmente, in gran parte, nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l'utente, a differenza dei settori energetici, non coglie il costo industriale e ambientale.

**103. Sulla rilevazione dei consumi e sulla conseguente fatturazione.** Allo stato non esiste alcuna norma che impone la fatturazione del SII soltanto in base ai consumi effettivi: il ricorso a

fatturazioni basate anche su letture stimate, da un lato, consente di evitare i sovra-costi che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione e, dall'altro, si rende inevitabile laddove risulti oggettivamente problematico l'accessibilità ai misuratori.

**104.** La possibilità di fatturare consumi stimati - consentita anche dal dPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi previsti nelle Carte del SII in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura, le quali sono rimesse agli Enti d'ambito, a cui l'AEEGSI rinvia per competenza.

**105.** Il comportamento del gestore può dunque risultare censurabile dal punto di vista della diligenza ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione.

**106. *Sulle partite pregresse.*** L'AEEGSI si è limitato a ricordare che tali conguagli sono stati considerati legittimi dalla giurisprudenza amministrativa - non avendo quest'ultima rilevato alcun contrasto con il principio di irretroattività delle tariffe - e che non è prevista alcuna modalità di approvazione da parte di AEEGSI rispetto a tali conguagli.

**107. *Sulle perdite occulte.*** Secondo AEEGSI, in base al Regolamento del SII, il gestore è responsabile del funzionamento delle infrastrutture e delle reti solo fino al contatore, mentre dell'impianto a valle del contatore è responsabile l'utente: non esiste dunque alcun obbligo per il gestore di farsi carico dei costi connessi ai malfunzionamenti o ai guasti degli impianti privati (ivi comprese le perdite occulte eventualmente intercorse nell'impianto a valle del contatore), costi che finirebbero per scaricarsi sulla generalità degli utenti in forza del principio del *full cost recovery*.

**108.** L'AEEGSI rileva inoltre che non sarebbe razionale imporre ai gestori l'effettuazione di sconti su volumi di acqua effettivamente erogata e contabilizzata dal contatore, anche se connessi a perdite occulte, perché ciò comporterebbe un aumento dei costi e, quindi, delle tariffe (con pregiudizio per tutti gli utenti), e disincentiverebbe la corretta manutenzione degli impianti da parte degli utenti (potendo favorire possibili abusi, attesa la difficoltà ad individuare esattamente il momento in cui sorge la perdita occulta e dunque a imputare i consumi a utilizzi effettivi o derivanti dalla perdita).

**109.** In definitiva, secondo AEEGSI, la condotta del gestore potrebbe essere astrattamente censurabile laddove non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previsti dalla Carta SII, determinando così un eventuale ritardo nell'individuazione della perdita.

**110. *Sulla sospensione delle procedure di distacco in caso di pendenza di un reclamo.*** L'AEEGSI rileva che la presentazione di un reclamo non dovrebbe comportare il divieto di sospendere la fornitura per morosità, essendo necessario temperare l'esigenza dell'utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici. Ciò vale soprattutto nel caso di specie, in ragione degli elevati livelli di morosità, che si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti.

**111. *Sulle comunicazioni all'utenza circa le tariffe applicate.*** Tale condotta è disciplinata dalla delibera AEEGSI del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/1DR, il cui art. 10 indica come necessario e sufficiente che *“La bolletta riporta i valori della tariffa applicata all'utente finale e l'ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l'organismo da cui deriva”*.



**Profili specifici relativi agli accertamenti svolti dall'AEEGSI sul gestore Gori**

**112.** L'AEEGSI ha informato, anzitutto, di aver effettuato, nei giorni 15, 16 17 e 18 aprile 2014, una verifica ispettiva presso la sede di Gori, a seguito della quale – e sulla base delle relative acquisizioni – ha avviato un procedimento istruttorio inteso alla verifica di violazioni della regolazione del servizio idrico integrato, che è tuttora in corso.

Al riguardo, l'AEEGSI evidenzia preliminarmente *“che non sussistono profili di sovrapposizione tra le contestazioni oggetto del citato procedimento sanzionatorio [...] e quelle oggetto del procedimento avviato dall'AGCM”*. In ogni caso, il Regolatore ha reputato opportuno segnalare alcune delle evidenze emerse durante la sua ispezione in quanto attinenti alla pratica *sub A*) contestata al professionista dall'AGCM.

**113.** In particolare, AEEGSI, nel corso della propria attività istruttorie, ha rilevato che Gori, fino alle fatturazioni di giugno - luglio 2014, non risulta aver fornito in bolletta indicazioni sulla possibilità di ottenere la rateizzazione delle bollette di conguaglio; nelle fatture successive a tale ciclo di fatturazione, Gori avrebbe inserito in bolletta la possibilità di beneficiare di un piano di rateizzo per le bollette di conguaglio, ma soltanto per quelle non scadute.

**114.** AEEGSI ha riportato che Gori stesso aveva affermato che, nel settore idrico, *“Di norma si emettono 2 fatture stimate e 2 fatture con lettura”*.

**115.** AEEGSI ha riscontrato anche alcune incongruenze nelle modalità di aggiornamento del consumo utilizzato per emettere fatture in acconto: da un lato, non sempre, in corrispondenza dell'effettuazione di una nuova rilevazione viene immediatamente aggiornato il consumo annuo previsto per stimare gli importi nella fatture in acconto; dall'altro, in alcuni casi, il consumo annuo previsto è stato modificato senza che siano state effettuate nuove letture.

**V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE*****Osservazioni preliminari: la competenza dell'Autorità e il rispetto dei diritti di difesa***

**116.** In merito all'eccezione di incompetenza dell'Autorità si osserva, in primo luogo, che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse, caratterizzate da elevati profili di aggressività, le quali non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale, ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall'indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

**117.** In secondo luogo, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. In disparte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la suddetta del. 586/2012), sulla quale l'Autorità non interviene, come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere, gli altri aspetti relativi alla qualità contrattuale<sup>101</sup> sono attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell'adozione di un provvedimento definitivo. Nell'ambito di tale consultazione, l'AEEGSI ha proposto che le misure che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie

---

<sup>101</sup> Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l'avvio e la cessazione del rapporto contrattuale; le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi.

previgenti a livello nazionale (dPCM del 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento e Carta del SII), le quali peraltro non contengono norme settoriali di derivazione UE.

**118.** In terzo luogo, l'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati.

**119.** In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto molte delle segnalazioni dei consumatori pervenute all'Autorità sono state trasmesse "per i profili di competenza" direttamente dall'AEEGSI, ma – come già rilevato – quest'ultima ha anche affermato nel proprio parere che tra il proprio procedimento istruttorio e le pratiche commerciali scorrette oggetto del presente provvedimento "non sussistono profili di sovrapposizione".

**120.** Da quanto sopra consegue la competenza generale ed esclusiva dell'Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

**121.** In merito agli asseriti vizi procedurali che, secondo Gori, si sarebbero tradotti in violazioni del diritto di difesa, si osserva che, come si evince dalla scansione procedimentale e dai documenti depositati, Gori ha avuto più volte accesso agli atti, ha depositato memorie difensive ed è stato sentito in audizione. Nel corso del procedimento sono stati altresì assicurati termini congrui per la proposizione delle argomentazioni difensive, avendo accolto le istanze di proroga dei termini di Gori e concesso le relative estensioni. Con la comunicazione di conclusione della fase istruttoria - il cui termine è stato prorogato in accoglimento dell'istanza di Gori - il professionista è stato messo in condizione di poter svolgere puntuali argomentazioni difensive rispetto a tutte le fattispecie qui considerate, nel più pieno rispetto del contraddittorio<sup>102</sup>.

#### **Valutazioni di merito**

**122.** Il procedimento riguarda le condotte assunte da Gori, gestore del SII nell'ATO n. 3 della Regione Campania, nell'ambito delle fasi essenziali del rapporto consumeristico relativo al SII; pertanto, Gori è da considerarsi professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b), Codice del Consumo. Gori, in quanto monopolista legale nella fornitura di un servizio essenziale, deve osservare un elevato livello di diligenza professionale nella gestione del SII, considerata la posizione di debolezza contrattuale e asimmetria informativa in cui versano gli utenti sprovvisti della possibilità di scegliere un fornitore alternativo o di rinunciare al consumo; di contro, i gestori dispongono di un'importante leva per la riscossione delle bollette, quale la minaccia e l'esecuzione della sospensione della fornitura di un bene essenziale. Tale minaccia, unitamente al sollecito di pagamento, corrisponde pienamente al paradigma di coercizione o indebito condizionamento configurato dagli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, essendo idonea a limitare la libertà di scelta del consumatore sul *quantum* e *quomodo* del pagamento delle bollette<sup>103</sup>.

**123.** L'istruttoria in esame si colloca in un peculiare contesto fattuale caratterizzato, da un lato, dalle numerose criticità che Gori ha dovuto affrontare nel subentro nella gestione del SII - prima affidata ad una pluralità di entità differenti - e, dall'altro, come rilevato da AEEGSI nel proprio

<sup>102</sup> Cfr. Consiglio di Stato, n. 5253 del 17 novembre 2015.

<sup>103</sup> Cfr. Consiglio di Stato, n. 720 del 31 gennaio 2011.

parere, da un elevato livello di morosità da parte degli utenti nelle zone gestite da Gori. Tali criticità hanno spinto Gori a mettere in atto azioni particolarmente incisive, al fine di ridurre i livelli di morosità riscontrati nelle zone di competenza per raggiungere un equilibrio economico-finanziario.

**124.** Tuttavia, tali legittimi obiettivi devono essere perseguiti nella cornice di un rispetto sostanziale dei diritti dei consumatori, all'interno di un rapporto improntato alla trasparenza, correttezza e diligenza, tanto più ove la pretesa del professionista sia di natura economica e le modalità di riscossione delle bollette siano connotate da una particolare forza contrattuale, derivante dalla minaccia (implicita o esplicita) del distacco effettivo della fornitura di un servizio essenziale, che può esercitare un indebito condizionamento sulle scelte del consumatore, in ordine alle modalità e tempistiche di pagamento nonché all'opportunità di contestare o meno gli importi richiesti da Gori. Tanto più laddove, come nel caso di specie, il consumatore non abbia alcuno strumento per controbilanciare la particolare situazione di forza in cui versa il professionista in monopolio, non potendo cambiare fornitore.

**125.** L'istruttoria ha evidenziato che, in alcuni ambiti, Gori ha trascurato i suddetti obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, contravvenendo alle previsioni contenute nelle norme contrattuali e nella Carta del SII e utilizzando anche strumenti coercitivi e aggressivi per influenzare indebitamente la condotta degli utenti in merito al pagamento di quanto asseritamente dovuto e preteso dal gestore con modalità e tempi pregiudizievoli per gli stessi utenti.

**126.** Ciò posto, le violazioni contestate a Gori, sono state ricondotte a due pratiche scorrette, complesse e articolate, in ragione delle diverse fasi del rapporto consumeristico interessate.

Nella Pratica *sub A*) rientrano le condotte riguardanti la reiterata fatturazione sulla base di consumi stimati, i conguagli pluriennali, le misurazioni, l'informativa su autoletture e rimborsi, le perdite occulte, le partite pregresse e le modalità di riscossione.

Nella Pratica *B*) rientrano le condotte riguardanti la ritardata e mancata evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti, nonché la minaccia e l'effettuazione del distacco della fornitura del SII in pendenza di evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti nei tempi previsti.

Dalle evidenze acquisite non è emersa invece la scorrettezza della pratica *sub C*).

#### **Pratica A)**

**127.** Le risultanze agli atti evidenziano che, nel periodo oggetto di istruttoria, Gori ha emesso un numero significativo di fatture non corrispondenti a consumi effettivi o relative a consumi registrati con grave ritardo rispetto al momento della loro effettuazione, derivanti principalmente da un numero consistente di utenze non lette ovvero non lette con regolarità: ciò si è tradotto in due fenomeni massivi durante ripetuti cicli di fatturazione, quali la fatturazione su stima - talvolta errata - per la quasi totalità delle utenze nel 2013 e un'elevata percentuale nel biennio 2014-2015, nonché l'emissione di un numero rilevante di fatture con conguagli pluriennali di importo elevato nel corso degli stessi periodi di consumo<sup>104</sup>. Il disagio e i pregiudizi arrecati agli utenti in conseguenza di tali fenomeni massivi sono confermati, peraltro, dal fatto che circa il [10-20%]

---

<sup>104</sup> Cfr. parr. 13-21 del presente provvedimento nonché docc. 206, 232 e docc. ispettivi n. 8-9, 24, 33.

degli utenti nel 2013 e il [20-30%] degli utenti nel 2014 hanno espresso un giudizio di insufficienza sul servizio di fatturazione (regolarità letture e correttezza degli importi), presentando un elevato numero di reclami e richieste in merito a tali aspetti<sup>105</sup>.

**128.** In questo contesto, Gori, al fine di recuperare gli importi così fatturati, ha fatto ricorso a modalità di riscossione idonee a condizionare indebitamente la libertà di scelta degli utenti per effetto, in particolare, dell'invio di numerose lettere di sollecito e messa in mora - non appena scaduto il termine di pagamento - contenenti la minaccia di sospendere la fornitura del SII, senza peraltro indicare il lasso temporale in cui ciò sarebbe avvenuto in caso di mancato pagamento<sup>106</sup>.

**129.** Nello specifico, come rilevato anche da Gori, i fenomeni suddetti derivano, in larga misura, dal fatto che il professionista non ha eseguito le letture dei contatori nella cadenza minima di 2 rilevazioni all'anno prevista da dPCM del 1999, Carta e Regolamento del SII, lasciando addirittura senza rilevazioni un numero elevato di utenze per un periodo consistente: nel 2015, infatti, circa 10.000 utenze non erano state lette dal 2008 e oltre 40.000 utenze risultavano non lette dal 2013<sup>107</sup>.

**130.** Ciò a dispetto del fatto che Gori era ben consapevole dell'importanza e della necessità di osservare la cadenza suddetta, sia per assicurare un processo di fatturazione più aderente ai consumi fruiti dagli utenti (registrando quelli effettivi e rettificando a stretto giro quelli stimati, sì da evitare congruagli pluriennali), sia per normalizzare le utenze (rettificando i dati errati presenti a sistema) e individuare, per poi sostituire, i misuratori malfunzionanti<sup>108</sup>. Come risulta anche dal parere di AEEGSI, Gori stesso ha affermato infatti che durante l'anno "*di norma si emettono 2 fatture stimate e 2 fatture con lettura*".

**131.** La misurazione dei contatori nella cadenza suddetta, da parte del professionista, rappresenta dunque il presupposto essenziale della corretta esecuzione della sua prestazione (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell'anno<sup>109</sup>), sì da evitare l'accumulo di congruagli di rilevante entità e un significativo impatto sulla posizione finanziaria degli utenti e, quindi, l'imposizione di modalità e tempi di pagamento per essi pregiudizievoli.

**132.** Né il passaggio da una gestione plurima e di stampo locale a una gestione esclusiva improntata a logiche di efficienza, il fallimento delle procedure di gara indette per l'affidamento dei servizi di lettura, le assenze degli utenti al giro letture e il mancato ricevimento delle autoletture, valgono a giustificare la fatturazione di consumi non effettivi per cicli di fatturazione superiori all'anno.

Le evidenze acquisite fanno emergere, invero, che Gori non ha adottato delle contromisure adeguate a far fronte agli eventi suddetti, i quali, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, non presentano il carattere dell'imprevedibilità nell'ambito della gestione di un servizio di essenziale, quale il SII, da parte di un soggetto in monopolio legale. Gori, infatti, si è limitato a internalizzare il servizio di misurazione in ritardo e senza prevedere misure aggiuntive, con la conseguenza che non sono state né contenute, né attenuate le ricadute negative di tali

<sup>105</sup> Cfr. par. 63 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 196.

<sup>106</sup> Cfr. parr. 46-52 del provvedimento nonché docc. 88, 206, 232 e docc. ispettivi n. 100 e 105.

<sup>107</sup> Cfr. parr. 17-21 del provvedimento nonché docc. 232 e docc. ispettivi 8-9, 24, 33.

<sup>108</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 9.

<sup>109</sup> Cfr. DCO 560/2015/R/IDR di AEEGSI.

processi di fatturazione legate, come detto, ai ritardi accumulati nella rilevazione delle misure, quali, in particolare, la reiterata fatturazione sulla base di stime rivelatesi non aderenti ai consumi effettivi e l'emissione di conguagli pluriennali.

**133.** Ancora, nonostante i ritardi accumulati nella rilevazione delle misure, Gori non ha reso edotti gli utenti in ordine allo stallo relativo alle misurazioni e alle ricadute negative che ciò avrebbe determinato sui processi di fatturazione, al fine di incentivare la trasmissione delle autoletture. Rileva in tal senso anche il fatto che durante le visite eseguite dai lettristi per le rilevazioni, in caso di assenza dell'utente, Gori non lascia subito la cartolina con l'invito a trasmettere l'autolettura, ma attende la seconda visita per farlo, la quale, come risulta dalle evidenze agli atti, ha riguardato un numero molto limitato di utenze<sup>110</sup>.

**134.** Parimenti lacunosa risulta l'informativa resa agli utenti sull'esito della trasmissione dell'autolettura, specie quando i dati comunicati sono scartati, atteso che Gori non assicura agli utenti un'interlocuzione sufficiente a superare le eventuali problematiche che hanno comportato lo scarto delle autoletture: la mancata acquisizione, infatti, è trasmessa soltanto all'utente che si avvale dello Sportello Utenza, mentre gli utenti che scelgono gli altri canali messi a disposizione dal gestore (Numero Verde Commerciale, Sportello On-line, Email) non hanno contezza dello scarto, tantomeno dei relativi motivi, non potendo quindi ripetere l'autolettura o sollecitare Gori in ordine alle eventuali verifiche che si rivelano necessarie laddove i consumi riportati siano effettivamente quelli presenti sul misuratore (es. verifica malfunzionamento del misuratore)<sup>111</sup>.

**135.** La fatturazione di consumi eccessivi o comunque non corrispondenti a quelli effettivi, da parte di Gori, è dipesa altresì dalle incongruenze nelle modalità di aggiornamento delle stime usate per emettere fatture in acconto atteso che, come rilevato nel parere di AEEGSI: (i) non sempre, in corrispondenza di una nuova rilevazione è stato immediatamente aggiornato il consumo annuo previsto per stimare gli importi nelle fatture in acconto; (ii) in alcuni casi, il consumo annuo previsto è stato modificato in assenza di nuove letture<sup>112</sup>.

**136.** Anche le soglie decisamente elevate cui sono ancorate le verifiche sulla correttezza delle misurazioni (ove effettuate) e degli importi fatturati, liberamente definiti dal professionista, hanno concorso a determinare fatture non correttamente calcolate, atteso che: (i) le verifiche del servizio di fatturazione effettuate da Gori riguardano solo i consumi eccessivi (ie. superiori a 5 volte il consumo medio di un utente) e, in assenza di anomalie, si procede alla fatturazione, a meno che l'importo sia superiore a 5.000 € (ii) in caso di letture eccessive, prima di ritenerle fatturabili, Gori effettua solo una verifica a campione di circa il [5-10%] delle utenze, dando precedenza a quelle con consumi maggiori ai 400mc<sup>113</sup>.

**137.** Proprio i suddetti meccanismi di monitoraggio, unitamente alle mancate o ritardate letture, non hanno permesso al gestore di individuare, segnalare e contenere il fenomeno dei consumi anomali legati alle perdite occulte, la cui fatturazione ha avuto un impatto molto rilevante per gli utenti, atteso che l'importo rettificato da Gori nei primi 7 mesi del 2014 (pari a [1-5] milioni di euro) è stato frutto di annullamento e riemissione di fatture derivanti, in particolare, dalle richieste

---

<sup>110</sup> Cfr. parr. 20-21 del presente provvedimento nonché docc. 88 e 206.

<sup>111</sup> Cfr. doc. 88.

<sup>112</sup> Cfr. parr. 113-115 del provvedimento.

<sup>113</sup> Cfr. parr. 25-26 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 10 e verbale degli accertamenti ispettivi.

di abbuono degli utenti, una volta appurata la sussistenza di perdite occulte e l'avvenuta risoluzione<sup>114</sup>.

**138.** Ebbene, a dispetto di tale impatto pregiudizievole per gli utenti, Gori ha mantenuto invariati sia i suddetti meccanismi di monitoraggio dei consumi eccessivi sia il meccanismo di *alert* in forza del quale la comunicazione all'utente e l'invito a contattare il gestore prima dell'emissione della fattura vengono inviati per importi considerevolmente elevati, pari o superiori a 5.000 €<sup>115</sup>.

**139.** Come rilevato anche nel parere di AEEGSI, il comportamento posto in essere da Gori è quindi da censurare perché non ha consentito di individuare, per tempo, la presenza di perdite occulte, con la conseguenza che il gestore ha continuato a fatturare agli utenti importi estremamente elevati - ben distanti dalle loro normali abitudini di consumo e comunque non volutamente fruiti - e gli utenti non sono stati messi in condizione di attivarsi per identificare e risolvere l'eventuale perdita nel loro impianto al fine di evitare o ridurre gli importi in questione.

In questa prospettiva, anche i meccanismi di depenalizzazione del gestore appaiono scorretti perché si addebita agli utenti non solo i consumi storici ricalcolati ma anche i consumi eccedenti - ovvero quelli non relativi a consumi effettivi - seppur applicando a questi una tariffa ridotta.

**140.** Gori ha fatturato e addebitato importi difforni da quelli che gli utenti erano tenuti a versare anche in relazione alle partite pregresse<sup>116</sup>. Gori, infatti, ha quantificato e imputato le partite pregresse usando non solo i metri cubi a consuntivo ma anche una significativa percentuale di metri cubi in acconto per le utenze non conguagliate all'atto dell'estrazione dei dati utilizzati<sup>117</sup>, con la conseguenza che i calcoli eseguiti non sono stati basati su consumi effettivi. Gori ha inoltre fatturato le partite pregresse anche ai soggetti privi di utenza o attivi solo per alcuni dei periodi di consumo interessati da tali conguagli.

Tutto ciò si pone in spregio della natura privatistica e del principio di corrispettività che informano il rapporto di consumo del SII<sup>118</sup>, atteso che agli utenti suddetti sono stati addebitati importi in assenza di un servizio fruito o comunque diversi da quelli effettivamente dovuti.

Dalle evidenze acquisite emerge poi che Gori era a conoscenza dei rilevanti margini di incertezza sui calcoli effettuati per l'imputazione delle partite pregresse e che, nondimeno, ha insistito nell'invio delle relative bollette e ha compensato gli importi richiesti a tale titolo con i crediti degli utenti, a dispetto peraltro della determina di sospensione della loro riscossione disposta da EASV<sup>119</sup>.

**141.** Ancora, pur fatturando su stima una quota significativa (circa il 40% nel 2014) delle utenze per periodi superiori all'anno, Gori non ha comunicato in bolletta, in modo chiaro e preciso, le modalità di restituzione di eventuali crediti conseguenti alle rettifiche di fatturazione eseguite una volta acquisite le letture. Le fatture di conguaglio a credito riportano, infatti, un importo pari a zero e la dicitura - di non facile comprensibilità - "*L'importo di Euro 0,00 le verrà accreditato nella*

<sup>114</sup> Cfr. par. 29 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 66.

<sup>115</sup> Cfr. par. 25-26 del provvedimento.

<sup>116</sup> Cfr. parr. 30-37 del provvedimento nonché docc. 41, 206 e docc. ispettivi n. 25, 137, 413 e 416.

<sup>117</sup> La percentuale di stime rispetto al totale dei consumi di competenza del 2012 è stato pari al [0-40%] per un totale di [10-50] milioni di metri cubi stimati (cfr. doc. 206).

<sup>118</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 335 del 10 ottobre 2008.

<sup>119</sup> Cfr. parr. 35-37 del provvedimento nonché doc. 41 e docc. ispettivi n. 25, 137 e 416.

*prossima bolletta*”, risultando assente l’indicazione sia dell’ammontare del credito che della possibilità di richiedere il rimborso di tali importi in luogo dello storno nelle fatture successive: gli utenti vengono dunque a conoscenza di tale facoltà, solo accedendo al sito e cliccando sull’apposita sezione, ancorché sia la fattura l’atto unilaterale con il quale il gestore deve rendicontare all’utente la sua posizione di credito o debito nel periodo di consumo interessato<sup>120</sup>.

**142.** A ciò va aggiunto che, a fronte di congruagli pluriennali di elevato importo derivanti dai comportamenti del gestore nei processi di misurazione e fatturazione appena descritti, Gori non ha indicato in bolletta la possibilità di rateizzare gli importi richiesti per un considerevole lasso temporale e comunque non ha riscontrato o ha riscontrato con ritardo l’istanza di rateazione degli utenti, lasciando questi ultimi nell’incertezza di poter richiedere ovvero ottenere la stipula di un piano di rateizzo<sup>121</sup>. Ciò discende dal fatto che, come evidenziato dalle risultanze istruttorie<sup>122</sup>, Gori non considera la rateizzazione un diritto dell’utente e, quindi, la concede solo in casi eccezionali, applicando peraltro interessi dilatori e definendo piani di rateizzo che prescindono dagli importi fatturati<sup>123</sup>. In più, di norma, Gori non concede la rateizzazione per importi scaduti, né tantomeno in caso di mancato rispetto di un precedente piano di rateizzo.

**143.** Dalle evidenze in atti è emerso inoltre che, come già rilevato, al fine di recuperare gli importi fatturati secondo i modi e i tempi sopradescritti, Gori utilizza una procedura di riscossione fortemente condizionante la libertà di scelta dei consumatori in considerazione della natura essenziale del SII, la quale ha riguardato prevalentemente le utenze che hanno ricevuto, per cause imputabili al gestore, bollette in acconto per ripetuti cicli di fatturazione e congruagli pluriennali di importo elevato<sup>124</sup>. Nello specifico, una volta decorsi 10 giorni dalla scadenza delle fatture emesse, Gori invia all’utente un’unica lettera contenente sia la messa in mora che il preavviso di distacco, alla quale non segue più alcuna comunicazione: nella lettera suddetta Gori evidenzia, infatti, che, in caso di mancato pagamento entro il termine di 30 giorni ivi indicato, “*sospender[à] ed interromper[à] l’erogazione del [SII] senza ulteriore preavviso*”<sup>125</sup>. Pertanto, Gori minaccia immediatamente di eseguire la sospensione della fornitura del SII senza indicare il periodo in cui ciò avverrà, determinando negli utenti uno stato di soggezione e, soprattutto, di incertezza sul termine ultimo per valutare se pagare o meno gli importi fatturati, ancorché ritenuti non corretti, al fine di impedire il distacco di un servizio essenziale<sup>126</sup>.

**144.** Sul punto, vale precisare che dagli elementi acquisiti risulta che, con riguardo ai condomini, l’introduzione di una procedura che assicura invece l’individuazione del lasso temporale entro cui avverrà il distacco della fornitura in caso di mancato pagamento entro il termine indicato nella comunicazione di messa in mora e preavviso di distacco è stata vagliata da Gori solo verso la fine

<sup>120</sup> Cfr. parr. 44-45 del provvedimento nonché doc. 206.

<sup>121</sup> Cfr. parr. 38-43 del provvedimento, docc. 13, 54, 230 e 203-*bis*, nonché docc. ispettivi n. 86 e 417.

<sup>122</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 86.

<sup>123</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 373.

<sup>124</sup> Cfr. parr. 49 del provvedimento nonché docc. 206 e 208.

<sup>125</sup> Cfr. parr. 46-52 del provvedimento, docc. 88, 206 e 232, nonché doc. ispettivo n. 56.

<sup>126</sup> Cfr. Tar Lazio, 3 gennaio 2011, n. 886.

del 2013, essendo quindi verosimile ritenere che l'implementazione della procedura in questione dovrebbe essere avvenuta soltanto nel corso del 2014<sup>127</sup>.

**145.** Le risultanze istruttorie hanno evidenziato altresì che Gori, nei casi eccezionali in cui ha concesso la rateizzazione, in caso di mancato pagamento non solo di una delle rate, ma anche di una delle fatture correnti, procede all'immediata interruzione della fornitura non inviando nemmeno la lettera di messa in mora e preavviso di distacco<sup>128</sup>. In altri termini, a prescindere dall'importo e dalla durata del piano di rateizzo e, soprattutto, dalle cause che ne hanno generato la sottoscrizione, in caso di mancato versamento di una sola rata nel rispetto dei termini fissati o di pagamento delle fatture correnti che nulla hanno a che vedere con gli importi rateizzati, Gori procede al distacco senza inviare alcun preavviso all'utente. Tale *modus procedendi* ha avuto un impatto molto pregiudizievole per gli utenti, atteso che il [10-20%] degli ordini di chiusura utenza sono derivati dal mancato rispetto di un piano di rateizzo<sup>129</sup>.

**146.** Le condotte poste in essere da Gori nella fase di fatturazione e riscossione delle bollette qui considerate integrano pertanto una pratica scorretta, complessa e articolata, caratterizzata da profili di aggressività, la quale si pone in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto gli utenti sono indotti a pagare somme non dovute o più elevate di quelle corrispondenti alla quantità d'acqua effettivamente prelevata e volutamente consumata (in caso di fatturazione stimata errata, perdite occulte, partite pregresse) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di reiterazione della fatturazione stimata, conguagli pluriennali e storno rimborsi nelle fatture successive), stante l'indebito condizionamento derivante dall'incertezza di poter ottenere la rateizzazione e dalle restrizioni e rigide condizioni alle quali essa è concessa nonché, soprattutto, dalla minaccia di vedersi sospesa l'utenza per il mancato pagamento degli importi richiesti in assenza di adeguato preavviso e, quindi, dal rischio concreto di non poter fruire di un servizio essenziale senza avere contezza di quando ciò avverrà.

#### **Pratica B)**

**147.** Dalle risultanze agli atti emerge che Gori ha frapposto ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti del SII nell'ambito della gestione delle richieste e dei reclami degli stessi utenti, ponendo in essere condotte caratterizzate da elevati profili di aggressività: in particolare, la condotta del professionista si è concretizzata nella continuazione dell'attività di fatturazione e nella mancata interruzione della procedura di messa in mora o, addirittura, di distacco, pur in pendenza della gestione delle problematiche rappresentate a Gori tramite reclami<sup>130</sup>.

**148.** Le risultanze istruttorie evidenziano infatti che, a fronte di un significativo flusso di richieste e reclami riguardanti problematiche relative alla correttezza degli importi fatturati o comunque suscettibili di inficiarla, Gori non ha rispettato gli standard di diligenza richiesti nel settore idrico.

---

<sup>127</sup> Cfr. par. 48 del provvedimento e doc. ispettivo n. 100.

<sup>128</sup> Cfr. par. 43 e docc. ispettivi n. 90 e 73.

<sup>129</sup> Cfr. par. 52 del provvedimento e doc. 88.

<sup>130</sup> Cfr. parr. 53-73 del provvedimento.



**149.** Nello specifico, Gori non ha evaso le istanze suddette mediante l'apposita procedura interna<sup>131</sup>, considerando e classificando come reclami scritti solo quelli inviati dagli utenti tramite raccomandata A/R o PEC<sup>132</sup>. Gori non ha pertanto qualificato e gestito come reclami un numero significativamente elevato di istanze e contestazioni presentate dagli utenti tramite *e-mail*, *fax*, sportello fisico o telefonico, ivi comprese le molteplici sollecitazioni volte a richiedere le rettifiche di fatturazione o la verifica del misuratore<sup>133</sup> e quelle riguardanti problematiche rappresentate più volte tramite i canali ordinari ma non risolte dal gestore<sup>134</sup>, pubblicando addirittura una comunicazione volta a dissuadere gli utenti dal contestare validità e importi delle bollette mediante la minaccia di un presunto recupero anticipato delle spese legali<sup>135</sup>.

**150.** Peraltro, nel periodo oggetto di istruttoria, per ammissione dello stesso professionista, la procedura operativa interna non è stata ritualmente esperita nemmeno per le istanze e contestazioni qualificate come reclami (ie. quelle pervenute tramite raccomandata A/R e PEC), in ragione del sottodimensionamento dell'unità preposta alla loro evasione<sup>136</sup>.

**151.** Le risultanze istruttorie evidenziano inoltre che, per la quasi totalità dei reclami, Gori non ha rispettato gli standard minimi di qualità imposti nel settore idrico, non avendo osservato il termine di 30 giorni previsto per il loro riscontro sia dalle norme contrattuali sia da Carta e Regolamento del SII: il gestore, infatti, ha ampiamente dilatato i tempi di evasione dei reclami, impiegando, in media, il triplo del termine suddetto, raggiungendo picchi di 400 giorni<sup>137</sup>.

**152.** Questi ritardi cronici nella gestione dei reclami costituiscono un evidente ostacolo all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti, specie nel settore idrico, caratterizzato da un'elevata asimmetria informativa e dalla natura essenziale del servizio erogato, anche perché la risoluzione delle problematiche lamentate dagli utenti può comportare verifiche e interventi tecnici (si pensi ad es. a misuratore malfunzionante, perdita occulta, rettifica di fatturazione), i quali, se ritardati in modo eccessivo, possono generare criticità e aggravii per le posizioni contabili degli utenti.

**153.** A ciò va aggiunto che per svariati reclami risulta una differenza, anche molto significativa, tra la data del ricevimento e quella di protocollo<sup>138</sup>. Tale circostanza, oltre ad aumentare i tempi di lavorazione delle istanze degli utenti, può ritardare il loro tracciamento e, quindi, l'eventuale immissione sui cicli bloccanti suddetti, atteso che, non avendo ricevuto il reclamo da lavorare, la funzione aziendale competente non può collocare l'utenza interessata su tali cicli al fine di bloccare l'azione di fatturazione e quella di recupero crediti: considerati gli stringenti termini fissati per il pagamento delle bollette e per l'invio delle lettere di messa in mora e preavviso di distacco, gli utenti sono esposti dunque al rischio di ricevere fatture successive a quelle contestate e comunicazioni di messa in mora e preavviso di distacco, ancorché abbiano contestato gli importi

<sup>131</sup> Cfr. parr. 59 del provvedimento nonché doc. ispettivo n. 427.

<sup>132</sup> Cfr. par. 66 del provvedimento e doc. ispettivo n. 398.

<sup>133</sup> Cfr. parr. 62-64 del provvedimento nonché docc. 206 e 208 e doc. ispettivo n. 196.

<sup>134</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 398.

<sup>135</sup> Cfr. doc. 75.

<sup>136</sup> Cfr. par. 59 e 89 del provvedimento nonché doc. 88.

<sup>137</sup> Cfr. doc. 206 e 208 nonché doc. ispettivo n. 441.

<sup>138</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 441.

fatturati dal gestore ovvero richiesto interventi tecnici per la risoluzione delle problematiche riscontrate.

**154.** Dalle evidenze in atti sono emersi poi numerosi casi in cui Gori, pur non avendo fornito alcun riscontro alle richieste e ai reclami degli utenti o intrapreso gli interventi necessari a risolvere le problematiche lamentate, non ha arrestato la procedura di fatturazione e di messa in mora e distacco, avendo preferito insistere nella minaccia del distacco e nella sua esecuzione, invece di assicurare agli utenti le cautele necessarie e una tempistica adeguata per far fronte alla propria morosità<sup>139</sup>.

**155.** Le evidenze istruttorie dimostrano infatti che, in presenza di cronici ritardi nell'evasione di richieste e reclami, Gori ha deciso di non fornire più alcun riscontro agli utenti interessati e rimuovere la loro utenza dai cicli bloccanti, al fine di continuare l'azione di fatturazione e recupero degli importi fatturati<sup>140</sup>. Ciò ha fatto sì che in numerosi casi di distacco della fornitura del SII è stata poi riscontrata la presenza di incongruenze nella fatturazione per le utenze interessate<sup>141</sup>: Gori ha effettuato quindi distacchi immotivati, i quali avrebbero potuto essere evitati mediante una corretta e tempestiva evasione risolutiva delle richieste e dei reclami degli utenti interessati.

**156.** Le risultanze istruttorie evidenziano altresì che nelle procedure di gestione delle richieste e dei reclami (verbali e scritti), le modalità e la tempistica del collocamento di un'utenza sui cicli bloccanti non sono formalmente previste, né tantomeno compiutamente disciplinate: circostanza, questa, suscettibile di incidere in misura negativa su un aspetto centrale del rapporto di consumo del SII, potendo determinare inerzie, ritardi e scarso coordinamento tra le unità coinvolte nelle varie fasi di evasione delle istanze degli utenti nonché, soprattutto, il rischio di lacune con riguardo a talune problematiche lamentate dagli utenti<sup>142</sup>.

**157.** Ciò risulta confermato dalle richieste e dai reclami relativi ai malfunzionamenti dei misuratori, problematica rispetto alla quale gli elementi acquisiti hanno dimostrato “[l’]assenza di misure tali da] evitare il sollecito/distacco per tutti gli utenti che hanno ancora un [ordine di lavoro] di verifica ancora in stato aperto”; per effetto di tale omissione, “diversi utenti che [avevano] fatto richiesta di verifica contatore [...] non eseguita [hanno ricevuto] Avvisi Di Distacco e/o addirittura distacco per morosità [...]”<sup>143</sup>.

**158.** L'assenza delle misure suddette appare ancor più grave nel caso di specie, atteso che: da un lato, il corretto funzionamento del misuratore rappresenta il presupposto essenziale ai fini di una fatturazione conforme agli standard di diligenza professionale imposti nel settore idrico (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell'anno<sup>144</sup>); e dall'altro, come rilevato dallo stesso gestore, nel corso delle visite effettuate dagli operatori incaricati di rilevare le letture era stato riscontrato un numero considerevole di misuratori

<sup>139</sup> Cfr. parr. 71-73 del provvedimento, docc. 16, 17, 46, 72, 187, nonché docc. ispettivi n. 280, 286, 432, 434.

<sup>140</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 434.

<sup>141</sup> Cfr. par. 73 del provvedimento nonché doc. 206 e 208.

<sup>142</sup> Cfr. doc. ispettivo n. 427. Lo stesso vale per la procedura attualmente in vigore: ancorché Gori abbia asserito che in presenza di contestazioni per problematiche di fatturazione e/o di natura commerciale, la Cabina di Regia dovrebbe collocare l'utenza interessata sui cicli bloccanti, nelle schermate esemplificative dell'operato della Cabina di Regia prodotte da Gori non si evince alcun riferimento all'eventuale collocazione delle utenze interessate sui cicli bloccanti (cfr. doc. 206).

<sup>143</sup> Doc. ispettivo n. 286.

<sup>144</sup> Cfr. DCO 560/2015/R/IDR di AEEGSI.

malfunzionanti e nel corso di *audit* interni era stato riscontrato che il [60-70%] degli utenti che ha richiesto un intervento tecnico lo ha fatto per richiedere la verifica contatore<sup>145</sup>.

**159.** Rilevanti ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali degli utenti sono stati frapposti poi da Gori anche in relazione ai reclami volti a eccepire la prescrizione dei consumi del SII<sup>146</sup>, la quale, come noto, ha durata quinquennale<sup>147</sup>. Dai modelli di risposta predisposti da Gori per tali reclami risulta infatti che il gestore si limita a fornire agli utenti un mero diniego standardizzato, basato sul mero assunto secondo cui l'apposizione della dicitura "salvo conguaglio" sulle fatture emesse durante i periodi di consumo interessati dai conguagli vale a interrompere il decorso della prescrizione, non effettuando alcuna analisi sui periodi di consumo (anche molto risalenti) fatturati nei conguagli pluriennali (es. 2008). Dopodiché Gori insiste nelle azioni di recupero di tali somme tramite la lettera di messa in mora e distacco e, se del caso, la sospensione della fornitura, in relazione a consumi fatturati con significativo ritardo, non per cause imputabili agli utenti ma, spesso, per le omesse e ritardate rilevazioni dei consumi imputabili al gestore.

**160.** Le condotte qui considerate integrano pertanto una pratica aggressiva, complessa e articolata, che si pone in contrasto con gli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo in ragione degli ostacoli ingiustificati e sproporzionati all'esercizio dei diritti contrattuali di cui sono titolari gli utenti (quali quelli: al reclamo e alla risoluzione celere ed esaustiva delle problematiche lamentate; all'opposizione e al riconoscimento della prescrizione), nonché all'indebito condizionamento consistente nell'esercizio del potere di proseguire nelle azioni di fatturazione e riscossione con minaccia di distacco della fornitura in pendenza di risoluzione delle problematiche lamentate con richiesta o reclamo, per effetto dei quali gli utenti non sono posti nelle condizioni di determinarsi in maniera libera e consapevole circa le decisioni da adottare al riguardo. Gli utenti, infatti, sono indotti a pagare importi che invece ritenevano essere non dovuti in quanto legati alle problematiche segnalate al professionista, non ricevendo da quest'ultimo le misure e le cautele che si rendono necessarie in considerazione della natura di *extrema ratio* dell'esercizio del suddetto potere di continuare nell'azione di fatturazione e di non arrestare la procedura di messa in mora e distacco.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**161.** 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.

**162.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico<sup>148</sup>.

**163.** 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,

<sup>145</sup> Cfr. docc. ispettivi n. 9 e 196.

<sup>146</sup> Cfr. parr. 69 del provvedimento e doc. ispettivo n. 426.

<sup>147</sup> Cfr. Corte di Cassazione, Sez. Tributaria Civile, n. 4283 del 2010.

<sup>148</sup> Cfr., tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012.

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.

**Pratica sub A)**

**164.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto: (i) della dimensione economica del professionista: si tratta nel caso specifico di una società con un fatturato elevato - pari a 177 milioni nel 2014 -, che ricopre un ruolo importante nel territorio della Regione Campania e fornisce in monopolio legale un servizio essenziale; (ii) della natura delle infrazioni, tutte caratterizzate da un elevato grado di offensività; (iii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori, cui sono stati fatturati importi difforni da quelli realmente dovuti e comunque con modalità e tempistiche pregiudizievoli; (iv) della debolezza contrattuale dei consumatori che, oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa, non hanno la possibilità di cambiare fornitore e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in caso di mancato pagamento degli importi suddetti senza adeguato preavviso; (v) della diffusione delle pratiche, attesa l'estensione del territorio sul quale opera l'impresa e dell'elevato numero di utenti interessati.

**165.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere quantomeno dal 2013 al 2015 e risulta ancora in corso, atteso che: (i) le modalità e tempistiche di fatturazione, rateizzazione e riscossione non appaiono ancora conformi agli standard di diligenza professionale del settore idrico; (ii) in relazione alle partite pregresse non risulta che il professionista abbia rimodulato l'imputazione degli importi di tali conguagli ai singoli consumatori; (iii) in relazione alle perdite occulte, le soglie di anomalia restano ancora alte e la relativa verifica non è ancora effettuata in maniera massiva.

**166.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Gori per la violazione di cui alla pratica commerciale *sub A)* nella misura di 500.000 €(cinquecentomila euro).

**167.** Sussistono, nel caso di specie, alcune circostanze attenuanti. Da un lato, come rappresentato anche da AEEGSI nel proprio parere, rileva la complessa situazione gestionale cui ha dovuto far fronte Gori nella fase di subentro nelle diverse e precedenti gestioni, la peculiare situazione di mercato in cui il professionista ha dovuto operare nonché, come asserito dal gestore, le difficoltà finanziarie legate al mancato incasso dei ricavi garantiti (e quindi dall'accumulazione delle partite pregresse) a fronte delle quali sono state concesse misure di sostegno economico dalla Regione Campania<sup>150</sup>. Dall'altro si deve tenere conto delle misure attuate dal professionista al fine di rimuovere e modificare alcune delle condotte oggetto di istruttoria, quali le modifiche alla procedura generale di distacco della fornitura, la riduzione della soglia che segnala l'emissione di una fattura di importo anomalo e il miglioramento della procedura di acquisizione delle autoletture.

**168.** Si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub A)* nella misura di 250.000 €(duecentocinquantamila euro).

---

<sup>150</sup> Cfr. Verbale dell'audizione tenuta il 28 luglio 2015.

**Pratica sub B)**

**169.** Per quanto riguarda la gravità della violazione, oltre agli elementi menzionati in riferimento alla pratica *sub A*), va considerato il rilevante effetto pregiudizievole subito dagli utenti che, pur avendo presentato richieste o reclami per segnalare le problematiche riscontrate nel rapporto consumeristico qui considerato, non hanno riscontrato la loro risoluzione nei tempi previsti e sono risultati esposti al rischio di subire la continuazione della fatturazione ovvero l'avvio o il mancato arresto dell'azione di recupero crediti - con la conseguente minaccia di sospensione della fornitura di un servizio essenziale e, in alcuni casi, della sua esecuzione - in pendenza di risoluzione effettiva delle problematiche suddette.

**170.** Per quanto riguarda la durata, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica è stata posta in essere, almeno a partire dal 2013 al 2015 e risulta ancora in corso.

**171.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Gori nella misura di 500.000 €(cinquecentomila euro).

**172.** Anche in questo caso si ritiene di dover riconoscere delle circostanze attenuanti, in considerazione delle complessità gestionali e delle difficoltà finanziarie fronteggiate da Gori in relazione alle partite pregresse, nonché delle misure introdotte nel corso del procedimento per una migliore gestione dei reclami.

**173.** Si ritiene, pertanto, di determinare l'importo della sanzione per la pratica *sub B*) nella misura di 250.000 €(duecentocinquanta mila euro).

**174.** Per quanto riguarda la pratica *sub C*) non sono emersi elementi per accertarne la scorrettezza.

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive e suscettibili di determinare un indebito condizionamento nel consumatore medio, a falsare in misura apprezzabile il suo comportamento economico in relazione al pagamento di somme non interamente dovute ovvero dovute ma con tempi e modi diversi da quelli imposti dal professionista;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive e suscettibili di determinare ostacoli all'esercizio di taluni diritti contrattuali e un indebito condizionamento nel consumatore medio, a falsare il suo comportamento economico in relazione al pagamento di somme che essi ritenevano invece non dovute;

**DELIBERA**

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

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dalla società Gori S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una

pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Gori S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 €(duecentocinquantamila euro);

d) di irrogare alla società Gori S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 250.000 €(duecentocinquantamila euro);

e) che il professionista Gori S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere c) e d), devono essere pagate entro il termine di sessanta 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](http://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'articolo 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'articolo 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'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo

2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 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*

---

**PS9923 - CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO-PROBLEMATICHE VARIE***Provvedimento n. 25791*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

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;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per l'Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO i propri provvedimenti in pari data 22 aprile 2015, con i quali è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi, rispettivamente, di Consorzio Idrico Terra di Lavoro e di Publiservizi S.r.l.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

**I. LE PARTI**

**1.** Consorzio Idrico Terra di lavoro (di seguito, anche "CITL"), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. Il Consorzio, avente sede legale a Caserta, è stato istituito ai sensi dell'art. 31 del T.U.E.L., per la gestione del Servizio Idrico Integrato per alcuni comuni (anche non consorziati), altri enti pubblici e privati, i cittadini le aziende e altri utenti del territorio della provincia di Caserta<sup>1</sup>.

Dall'ultimo bilancio approvato disponibile emerge che il Consorzio ha realizzato, al 31 dicembre 2013, un fatturato di oltre 15 milioni e mezzo di euro<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In base allo Statuto dell'Ente, nella versione aggiornata al 01.07.2014, accessibile sul sito internet del Consorzio (<http://www.citl.it/statuto.html>).

<sup>2</sup> Detto bilancio presenta un disavanzo pari a oltre tre milioni e cento di euro rispetto all'anno precedente. In base al medesimo Bilancio, al Consorzio si applicano le regole previste dall' art. 114 TUEL per le "aziende speciali", ossia quegli "enti strumentali dell'ente locale dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale". (Doc. 59.6 dell'indice del fascicolo).



2. Publiservizi S.r.l. (di seguito, anche “Publiservizi”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, avente sede legale a Roma, è iscritta all’albo del Ministero dell’ Economia e delle Finanze che include le aziende preposte alle attività di accertamento e riscossione delle entrate degli Enti Locali ai sensi dell’art. 53 comma 1 del Decreto Legislativo n. 446/97. In base all’oggetto sociale, svolge, tra molteplici attività, l’assunzione in appalto, congiuntamente e/o disgiuntamente, di vari servizi relativi a forniture idriche<sup>3</sup> per conto di comuni ed altri Enti Gestori del SII locale. Dall’ultimo bilancio approvato disponibile emerge che Publiservizi ha realizzato, al 31 dicembre 2014, un fatturato di oltre 12 milioni e mezzo di euro<sup>4</sup>.

3. L’Associazione di consumatori CODICI-Centro per i diritti del cittadino e l’Associazione di categoria ANACAP- *Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Locali*, in qualità di intervenienti.

## II. LE PRATICHE COMMERCIALI

4. Il procedimento concerne alcuni comportamenti posti in essere dai professionisti nei confronti di consumatori e piccole imprese nell’ambito della gestione ed erogazione, in regime di monopolio, del servizio idrico integrato (di seguito anche “SII”), costituito dall’insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell’acqua, nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue.

5. In particolare, secondo varie segnalazioni di consumatori agli atti – la maggior parte delle quali trasmesse dall’Autorità per l’Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito, AEEGSI)<sup>5</sup> ed alcune direttamente da singoli consumatori<sup>6</sup> - i professionisti, nel periodo complessivo 2009 - 2015<sup>7</sup>, avrebbero posto in essere le seguenti condotte materiali:

### *(A) Omessa informazione sull’introduzione di modifiche alla struttura tariffaria prevista dal contratto originariamente sottoscritto con i singoli utenti*

6. Numerosi segnalanti hanno lamentato di aver ricevuto fatture riportanti un calcolo degli importi dovuti non coerente all’articolazione tariffaria originariamente pattuita nel contratto di utenza sottoscritto con il Gestore, che prevedeva svariate categorie di utenti, domestici e non, diversificate sulla base del quantitativo di consumo a tariffa agevolata (c.d. *minimo garantito*) a ciascuna assegnato. Nelle segnalazioni si lamentava infatti che fosse stata applicata una struttura tariffaria diversa da quella pattuita, caratterizzata da un quantitativo di consumo a tariffa agevolata sensibilmente inferiore a quello originariamente definito, e quindi più onerosa.

<sup>3</sup> In particolare: “censimento utenze, censimento/installazione/sostituzione di contatori, rilevazione consumi, calcolo dei canoni, fatturazione, recapito fatture, riscossione volontaria dei canoni, recupero morosità e riscossione precoattiva e coattiva, contenzioso”.

<sup>4</sup> Doc. 119.2.

<sup>5</sup> Con nota pervenuta il 22 dicembre 2014, l’AEEGSI ha trasmesso un centinaio di segnalazioni riconducibili a 43 utenti del servizio idrico erogato dal CITL, residenti nei comuni del casertano di S. Maria a Vico e Grazzanise. In relazione a talune denunce, l’AEEGSI ha trasmesso anche la relativa nota di riscontro da parte del CITL (Docc. da 1 a 44/1203).

<sup>6</sup> Docc. nn. 86, 91, 96.

<sup>7</sup> Alcune segnalazioni sono pervenute anche dopo la chiusura della fase istruttoria.

***(B) Richiesta di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi***

7. Dalle segnalazioni è emerso che CITL non avrebbe fatturato correttamente: i dati di consumo utilizzati non sarebbero stati effettivi - in ragione dell'assenza di letture, di incongruenze nelle rilevazioni e di malfunzionamenti dei contatori - ricorrendosi sistematicamente a stime; inoltre, è emersa l'inosservanza della prescritta periodicità di fatturazione in quanto sono stati fatturati con significativo ritardo, anche di alcuni anni, i consumi effettivi, nonché gli acconti stimati e i relativi conguagli.

***(C) Gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami***

8. Alcuni consumatori hanno segnalato di non aver avuto risposta ai reclami e richieste di chiarimenti presentati, anche reiteratamente, sia al CITL che a Publiservizi in merito alle bollette ricevute. Inoltre, emerge che sulle richieste analitiche di distinti consumatori (per es. in riferimento alle modalità di calcolo dei consumi e ai criteri di tariffazione applicati) sono stati resi riscontri intempestivi, anche con mesi di ritardo, e in ogni caso, di tenore alquanto generico, così impedendo agli utenti di comprendere adeguatamente i dettagli dei documenti contabili ad essi inviati.

9. Alcuni segnalanti hanno lamentato che, anche a fronte dell'omessa oppure inadeguata risposta ai propri reclami, CITL e Publiservizi avrebbero comunque proceduto al sollecito del pagamento e altresì alla riscossione coattiva di crediti - non ancora assodati nel loro ammontare - tramite ingiunzione fiscale, in via pressoché esclusiva, nonostante la natura non tributaria del canone idrico ed il carattere contrattuale del rapporto tra gestore del servizio e utente.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### ***1) L'iter del procedimento***

10. In relazione ai comportamenti sopra descritti e per come emersi nelle segnalazioni inviate dall'AEEGSI, in data 29 aprile 2015 è stato comunicato alle Parti l'avvio del procedimento istruttorio n. PS9923 nei confronti di Consorzio Idrico Terra di Lavoro e di Publiservizi S.r.l. per possibile violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettere *b)* e *d)*, 22, commi 1 e 2, 24 e 25 del Codice del Consumo.

11. L'iter del procedimento istruttorio è stato il seguente.

12. In data 29 aprile 2015, sono state effettuate distinte visite ispettive presso la sede, a Caserta, sia del CITL che di Publiservizi.

13. Entrambi i professionisti hanno presentato impegni, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, volti a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali contestate.

Gli impegni proposti da Publiservizi il 15 giugno 2015<sup>\*8</sup> sono stati rigettati dall'Autorità, nell'adunanza del 9 luglio 2015, attesi, in primo luogo, l'interesse a procedere all'accertamento

---

<sup>\*</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>8</sup> Cfr. doc. 68. In sintesi, la società aveva proposto le seguenti misure [omissis].

dell'eventuale infrazione e, in secondo luogo, la natura parziale delle misure presentate in quanto riferibili soltanto ad una delle condotte contestate: queste, infatti, poichè suscettibili di incidere sulla fruizione di un bene essenziale, apparivano potenzialmente idonee – laddove accertate – ad integrare pratiche commerciali “manifestamente scorrette e gravi”. Del rigetto è stata data comunicazione al professionista il successivo 10 luglio<sup>9</sup>.

Con identica motivazione – ed in considerazione, altresì, del carattere tardivo degli stessi, giunti oltre il termine di cui all'art. 9 del Regolamento – l'Autorità ha rigettato gli impegni presentati il 10 settembre 2015 dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro<sup>10</sup>: tale decisione, formalizzata nell'adunanza del 7 ottobre 2015, è stata comunicata al professionista l'8 ottobre successivo<sup>11</sup>.

**14.** Entrambe le parti hanno riscontrato le richieste di informazioni contenute nelle comunicazioni di avvio e prodotto memorie difensive.

Il 22 luglio 2017 sono giunte le risposte di Publiservizi alle informazioni richieste<sup>12</sup> e la medesima Società ha, altresì, depositato memorie difensive il 23 giugno<sup>13</sup> ed il 9 ottobre<sup>14</sup>.

Il Consorzio Idrico Terra di Lavoro ha depositato, il 10 settembre 2015, una nota di riscontro alla richiesta di informazioni di cui alla comunicazione di avvio<sup>15</sup> trasmettendo, altresì, il 25 settembre successivo, una nota di chiarimenti ed integrazioni<sup>16</sup>.

**15.** Publiservizi è stata sentita in audizione il 29 luglio 2015<sup>17</sup>; la società ha altresì effettuato distinti accessi agli atti del fascicolo del procedimento alle date del 12 maggio nonché del 22 e 28 ottobre 2015. Il CITL è stato sentito in audizione in data 10 settembre 2015<sup>18</sup>.

**16.** Per particolari esigenze istruttorie, sono state disposte, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del Regolamento, distinte proroghe del termine di conclusione del procedimento: la prima, di sessanta giorni, è stata deliberata il 22 luglio 2015<sup>19</sup>; la seconda, di trenta giorni, è stata deliberata il 3 settembre 2015<sup>20</sup>.

**17.** Il 9 ottobre 2015, è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento, fissata al 29 ottobre 2015. In tale sede, sono state precisate le condotte presumibilmente in contrasto con il Codice del Consumo imputabili ai professionisti e, quindi, contestate tre distinte pratiche commerciali.

---

<sup>9</sup> Doc. 71.

<sup>10</sup> Doc. 83. In sintesi, il Consorzio aveva proposto le seguenti misure [omissis].

<sup>11</sup> Doc. 88.

<sup>12</sup> Docc. 73, 73.1, 73.2, 73.3, 84.2.

<sup>13</sup> Docc. 70, 70.1, dal 70.2 al 70.5, 70.6, 70.7, 84.4.

<sup>14</sup> Doc. 90.1.

<sup>15</sup> Docc. 83 e 83.1.

<sup>16</sup> Docc. 85 e 85.1.

<sup>17</sup> Doc. 77.

<sup>18</sup> Doc. 82.

<sup>19</sup> Doc. 74.

<sup>20</sup> Doc. 79.

**a) Omissione di adeguata comunicazione agli utenti circa l'entrata in vigore di modifiche tariffarie con relative decorrenze e modalità di applicazione**

L'utenza non avrebbe ricevuto adeguata comunicazione in merito alle variazioni introdotte nella struttura tariffaria - e relative decorrenze - segnatamente riguardo al superamento del cd. "minimo garantito", previsto nei contratti già in essere con i consumatori: non sarebbe stato chiaramente evidenziato che il suddetto superamento era avvenuto a causa del recepimento di precedenti delibere CIPE che disciplinavano la struttura tariffaria applicabile agli utenti del CITL e che i nuovi criteri di calcolo usati nelle fatture avrebbero potuto comportare un aumento del prezzo medio al metro cubo della fornitura idrica ad uso domestico, riducendo i consumi ricadenti nello scaglione tariffario più basso e, conseguentemente, addebitando maggiori consumi sugli scaglioni tariffari più elevati. E' stata ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori ad assumere decisioni commerciali che non avrebbero altrimenti preso, in particolare in merito all'opportunità di modificare i propri consumi idrici e all'accantonamento delle somme necessarie al pagamento delle future bollette.

**b) Fatturazione effettuata in maniera erranea o incongruente o ritardata**

I professionisti avrebbero inviato fatture basate su consumi stimati in maniera errata o incoerente e/o senza tenere in debito conto le autoletture; in alcuni casi, in riferimento allo specifico periodo di consumo considerato, non vi sarebbe stata corrispondenza tra consumi addebitati e date di lettura nonché, in altri casi, sarebbero emerse evidenti ed ingiustificate incongruenze nelle stime dei consumi progressivamente addebitati alla medesima utenza domestica in relazione a distinti e successivi periodi di riferimento. In altre evenienze ancora, sarebbe risultata una non corretta imputazione dei consumi poiché riferiti a contatore con matricola differente da quella installata presso l'utente considerato. Non sarebbe stata, altresì, rispettata la tempistica di fatturazione essendo stato chiesto tardivamente il pagamento di fatture riferite a consumi anche di alcuni anni addietro. E' stata ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori a pagare somme non dovute (in caso di fatturazione stimata errata o incongruente) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di fatturazione ritardata) stante l'indebito condizionamento derivante dal timore di un distacco della fornitura in caso contrario.

**c) Mancata predisposizione a favore degli utenti del servizio idrico di un adeguato sistema di gestione dei reclami che non sospende, in pendenza degli stessi, le procedure di recupero crediti; modalità di riscossione di crediti e morosità attraverso l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale**

Sarebbe emersa una gestione disorganica e/o intempestiva dei numerosi reclami pervenuti ai professionisti, in dissonanza rispetto a quanto specificamente previsto dalla Carta del Servizio Idrico del CITL. Soprattutto nel caso di doglianze relative ad errata fatturazione, costituenti il prevalente motivo di reclamo, le risposte fornite ai consumatori mancherebbero di adeguata motivazione e analiticità rimanendo di tenore alquanto generico e non consentendo all'utente una comprensione adeguata dei dettagli dei documenti contabili ricevuti. In altri casi, le risposte sarebbero state imprecise e/o incongruenti rispetto alla specificità di richieste e rimostranze dei consumatori. Non sarebbero stati accolti e gestiti i reclami trasmessi dai consumatori, ancorché pervenuti ai professionisti; questi, inoltre, non avrebbero proceduralizzato la sospensione della

riscossione dell'addebito in pendenza di reclamo avanzato dall'utente sullo stesso. Infine, sarebbe emerso un utilizzo massiccio e incrementale, nel corso degli anni, dell'ingiunzione fiscale quale strumento di riscossione delle tariffe idriche, preceduto dall'invio all'utenza di "avvisi di riscossione" secondo tempistiche variabili e non rigidamente pre-definite. In alcuni casi, tali avvisi sarebbero stati trasmessi in assenza di precedente invio delle bollette contestate; in altri casi, la procedura di riscossione coattiva sarebbe stata comunque attivata in merito a bollette già oggetto di ripetuti reclami rimasti senza risposta da parte dei professionisti oppure riscontrati tardivamente o solo in modo generico. E' stata ipotizzata la contrarietà di tale condotta rispetto agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto potenzialmente idonea a indurre i consumatori a pagare somme non dovute stante l'indebito condizionamento derivante dal timore dell'esperimento dell'ingiunzione fiscale.

**18.** Le parti hanno prodotto memorie finali: il 29 ottobre 2015 sono giunte quelle del Consorzio<sup>21</sup> mentre il 5 novembre successivo sono pervenute quelle di Publiservizi<sup>22</sup>.

**19.** Il 2 ottobre 2015 è giunta la risposta che il CITL ha fornito ad un utente in merito a reclamo da questi presentato<sup>23</sup> mentre alle date del 7, 9, 15 19 ottobre 2015 sono pervenute distinte segnalazioni da parte di singoli utenti dei servizi idrici prestati dal CITL<sup>24</sup>.

**20.** Nel corso del procedimento, hanno presentato istanza di partecipazione al medesimo sia l'associazione di consumatori CO.DI.CI. (in data 20 maggio 2015) sia l'associazione di categoria A.N.A.C.A.P. -*Associazione Nazionale delle Aziende Concessionarie Servizi Entrate Locali* (il 12 ottobre 2015). Entrambe le istanze sono state accolte e dell'accoglimento è stata data comunicazione alle interessate e ai professionisti<sup>25</sup>.

CO.DI.CI. ha avuto accesso agli atti del fascicolo del procedimento in data 28 ottobre 2015 mentre il 2 novembre successivo ha presentato alcune osservazioni scritte<sup>26</sup>.

Su sua richiesta, ANACAP è stata sentita in audizione il 26 ottobre 2015<sup>27</sup>. In accoglimento della motivata istanza di ANACAP – anticipata in sede di audizione e reiterata formalmente il 27 ottobre 2015 - è stata comunicata a tutte le parti del procedimento, in pari data 27 ottobre 2015, la proroga del termine di fine istruttoria che, già fissata al 29 ottobre, è stato differito al 4 novembre 2015.

Il 3 novembre 2015, ANACAP ha presentato una memoria e, nel contempo, istanza di audizione avanti al Collegio dell'Autorità<sup>28</sup>; tale istanza è stata rigettata il successivo 10 novembre<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> Doc. 115

<sup>22</sup> Doc. 123

<sup>23</sup> Doc. 86. Il CITL ha continuato ad inviare all'Autorità tali riscontri, in riferimento ad altrettanti reclami inviati dagli utenti al Consorzio (e in qualche caso, indirizzato anche all'Autorità), anche dopo lo spirare del termine di fine istruttoria.

<sup>24</sup> Docc. 87, 91, 96, 100, 102

<sup>25</sup> L'accoglimento dell'istanza di CO.DI.CI. è stato comunicato alla medesima associazione e ai professionisti in data 26 maggio 2015; l'accoglimento dell'istanza di A.N.A.C.A.P. è stato comunicato, in data 15 ottobre 2015, alla medesima associazione e alle altre parti (Docc. 93, 94 e 95).

<sup>26</sup> Doc. 117.1

<sup>27</sup> Docc. 99, 101 e 105

<sup>28</sup> Doc. 118

<sup>29</sup> Doc. 126

## ***2) Le evidenze acquisite***

### **Sui rapporti tra i professionisti**

**21.** Quanto ai rapporti in atto tra le Parti, è emerso che, in esito a regolare procedura di gara ad evidenza pubblica e di rilevanza europea, il CITL ha sottoscritto - a far tempo dal 13 settembre 2011 e per la durata di sei anni, prorogabili - un contratto di appalto di servizi con Publiservizi. Il contratto e i vari documenti ad esso allegati (capitolato di gara, progetto tecnico, disciplinare) individuano le attività affidate alla società che, in estrema sintesi, consistono nel supporto al Consorzio in merito alla complessiva gestione connessa alla fatturazione (dalle letture all'applicazione dei criteri tariffari e fino all'invio delle bollette) nonché alla acquisizione e gestione di richieste di informazioni e reclami da parte dell'utenza nonché all'attività di riscossione dei crediti idrici. Dai documenti contrattuali emerge che Publiservizi - pur rivestendo un ruolo chiaramente subordinato ed esecutivo rispetto ai poteri decisori e autorizzatori spettanti al Consorzio, verso il quale ha obblighi di rendicontazione periodica delle attività svolte oltreché delle spese anticipate<sup>30</sup> - mantiene piena autonomia nell'organizzazione dei singoli servizi affidatili. Inoltre, ancorché operi sempre per conto del Consorzio e in base alle sue specifiche direttive, la società è direttamente responsabile e referente verso l'utenza per le attività di riscossione (ordinaria, pre-coattiva e coattiva) e di contenzioso<sup>31</sup>.

### **Sulle pratiche commerciali contestate**

*A) Omessa informazione sull'introduzione di modifiche alla struttura tariffaria prevista dal contratto originariamente sottoscritto con i singoli utenti*

L'evoluzione della struttura tariffaria

**22.** Il CITL, in applicazione della normativa sulle tariffe idriche dettata dal CIPE, dal 1996 stipulava contratti con l'utenza<sup>32</sup> che prevedevano la tariffazione secondo il cd "minimo impegnato", in base al quale il contraente era chiamato a corrispondere una determinata tariffa minima per i consumi fino alla soglia del minimo impegnato (da 88 mc/anno - portati a 72 mc/anno nel 2002 - a 544 mc), indipendentemente da eventuali consumi minori effettivamente registrati, e delle tariffe via via crescenti per le successive fasce di consumo ("scaglioni").

**23.** A partire dal 2002, in esecuzione delle direttive date dal CIPE nella Delibera n. 52/01<sup>33</sup>, il Consorzio ha iniziato il percorso di adeguamento del proprio regime tariffario alla nuova struttura

---

<sup>30</sup> A carico di Publiservizi, sono previste penalità economiche in caso di ritardato versamento delle somme riscosse per conto del CITL e comunque ad esso spettanti (art. [omissis] del Contratto d'appalto) nonché la risoluzione del rapporto per accertate reiterate violazioni degli obblighi contrattuali (art. [omissis]). Al CITL spetta il potere di verifica sull'andamento generale dei servizi gestiti da Publiservizi, di richiesta informazioni e dati e di ispezione nei locali della società (art. [omissis]). L'intento di "mantenere una posizione primaria" sulle attività affidate, emerge testualmente anche dal successivo art. [omissis] ove il Consorzio riserva a sé stesso la qualità di Soggetto titolare del trattamento dei dati degli utenti comunque raccolti nel corso dell'attività oggetto di contratto.

<sup>31</sup> Docc. 59.20, 61.31, 61.33. L'oggetto dei servizi affidati a Publiservizi è fissato nell'art. [omissis] del contratto d'appalto. In questo procedimento rilevano i seguenti [omissis]

<sup>32</sup> Si tratta di "contratti di durata aperta che rinviavano espressamente alle previsioni generali di natura regolamentare e alle tariffe vigenti". In tali contratti, il contraente accetta "fin dall'inizio, la possibilità di adeguamenti tariffari e contrattuali che possono intervenire nel corso del rapporto negoziale" (Nota CITL in data 29 gennaio 2013. Doc. 59.19).

<sup>33</sup> Nella Delibera 52/2001, il CIPE emanava direttive per la determinazione in via transitoria delle tariffe dei servizi acquedottistici, di fognatura e depurazione per l'anno 2001. La delibera introduceva il principio del superamento del cd "minimo impegnato" negli usi domestici da attuarsi in un arco temporale di quattro anni a partire dal 1 luglio 2001. La

individuata dal CIPE, definendo le modalità per la progressiva eliminazione del cd *minimo impegnato* (che avrebbe dovuto essere attuata in quattro anni) e la sua sostituzione con una fascia a tariffazione agevolata seguita da una serie di scaglioni progressivi per le eventuali eccedenze nonché per la sostituzione del “nolo-contatore” con una *quota fissa* da applicarsi a ogni singola utenza<sup>34</sup>.

**24.** L'adeguamento è stato completato solo nel luglio 2009 (delibera assembleare CITL n. 4 del 13 luglio 2009)<sup>35</sup>, sulla scorta degli specifici criteri progressivamente fissati dal CIPE e a definitivo completamento del regime transitorio<sup>36</sup>.

**25.** Di fatto, fino al 30 giugno 2009 è rimasta in vigore una struttura tariffaria articolata in una fascia di consumo a tariffa agevolata di ampiezza scelta dall'utente (spesso identificata dagli utenti stessi con il c.d. “minimo garantito”) e in una serie di scaglioni a tariffa via via crescente per le eccedenze di consumo. In particolare, nel primo semestre 2009 la struttura tariffaria si articolava su tre scaglioni tariffari e 22 categorie di utenza (14 delle quali domestiche), differenziate in ragione dell'ampiezza della fascia a tariffa agevolata (cfr. Fig. 1, estratto dal doc. 59.12).

**Fig.1: articolazione tariffaria vigente fino al 30 giugno 2009**

TARIFE ANNO 2009 DAL 01/01/2009 AL 30/06/2009														
Categoria Utenza	Q.ta fascia ag.	Imp. fascia ag./mc	Q.ta ecced. 1	Imp. ecc.1/mc	Q.ta ecced. 2	Imp. ecc.2/mc	Quota fissa fascia 1/anno	Imp. quota fissa fascia 1/anno	Quota fissa fascia 2/anno	Imp. quota fissa fascia 2/anno	Quota fissa fascia 3/anno	Imp. quota fissa fascia 3/anno	Quota fissa fascia 4/anno	Imp. quota fissa fascia 4/anno
Uso Domestico 1	72	0,4	36	0,71	>108	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 2	108	0,4	54	0,71	>162	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 3	144	0,4	72	0,71	>216	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 4	180	0,4	90	0,71	>270	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 5	216	0,4	108	0,71	>324	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 6	252	0,4	126	0,71	>378	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 7	288	0,4	144	0,71	>432	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 8	324	0,4	162	0,71	>486	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 9	360	0,4	180	0,71	>540	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 10	396	0,4	198	0,71	>594	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 11	432	0,4	216	0,71	>648	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 12	468	0,4	234	0,71	>702	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 13	504	0,4	252	0,71	>756	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Domestico 14	540	0,4	272	0,71	>816	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 1	72	0,4	36	0,71	>108	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 2	108	0,4	54	0,71	>162	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 3	144	0,4	72	0,71	>216	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 4	180	0,4	90	0,71	>270	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 5	360	0,4	180	0,71	>540	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 6	540	0,4	270	0,71	>810	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 7	720	0,4	360	0,71	>1080	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34
Uso Agric. Ind., Comm. 8	1080	0,4	540	0,71	>1620	0,93	1200	8,34	6000	13,92	18000	37,17	>18000	74,34

stessa, introducendo il principio dell'isoricavo, stabiliva che il minor ricavo derivante dall'abolizione del minimo impegnato potesse essere recuperato dal Gestore attraverso l'incremento delle “quota fissa” (sino a un valore massimo di tre volte di quella già vigente) e, al fine di assicurare l'equilibrio economico-finanziario del Gestore, con un successivo proporzionale aumento delle tariffe dei diversi scaglioni di consumo.

<sup>34</sup> Delibere del Commissario straordinario del CITL nn. 92 del 25 marzo 2002 e 94 del 27 marzo 2002 (Doc. 59.11).

<sup>35</sup> Doc. n. 59.5 dell'indice del fascicolo

<sup>36</sup> Con Delibera n. 131/2002 il CIPE adottava alcuni correttivi alla precedente delibera n. 52/2001 (che venivano recepiti dal CITL con propria delibera n. 8/2003) e con successiva delibera n. 117/2008 regolamentava la conclusione del periodo transitorio.

26. A seguito del completamento dell'adeguamento alle prescrizioni del CIPE a partire dal 1° luglio 2009 è entrata in vigore una nuova struttura tariffaria, che eliminava la differenziazione tra categorie di utenza sulla base dell'ampiezza della fascia di consumo agevolato e che prevedeva l'applicazione di un unico scaglione tariffario agevolato ai consumi fino a 72 mc/anno – il più piccolo scaglione previsto nella precedente struttura tariffaria – e poi tariffe crescenti per gli scaglioni da 73 fino a 108 mc/anno e per i consumi superiori. Contemporaneamente, il CITL ha aumentato le tariffe applicate a ciascuno scaglione (fig. 2, estratto dal doc. 59.12).

**Fig.2: struttura tariffaria e tariffe in vigore dal 1° luglio 2009**

DAL 01/07/2009 AL 31/12/2009			
STRUTTURA TARIFFARIA ADEGUATA ALLE DELIBERE CIPE 52/01 - 131/02 - 117/08			
(RIF. DELIBERAZIONE ASSEMBLEARE N. 04 DEL 13/07/2009 E DELIBERAZIONE C.D.A. N. 427 DEL 04/12/2009)			
USI DOMESTICI (anche non residenziali)		USI NON DOMESTICI	
€ 29,58	Quota fissa annuale	€ 29,58	Quota fissa annuale
0,4728 €/mc	Scaglione di consumo da 0 a 72 mc/anno = scaglione 1	0,8442 €/mc	Consumi rientranti nel quantitativo minimo contrattualizzato = scaglione 1
0,8442 €/mc	Scaglione di consumo da 73 a 108 mc/anno = scaglione 2	1,1031 €/mc	Consumi eccedenti il quantitativo contrattualizzato = scaglione 2
1,1031 €/mc	Scaglione di consumo oltre 108 mc/anno = scaglione 3		

27. Il passaggio alla nuova struttura tariffaria nel luglio 2009 ha comportato necessariamente, anche a parità di tariffa applicata agli scaglioni, un maggiore esborso per gli utenti con consumi superiori a 72 mc/anno almeno per il periodo da luglio 2009 fino a dicembre 2011, a causa dell'attribuzione di parte dei consumi precedentemente computati nella fascia a tariffa agevolata agli scaglioni tariffari più elevati<sup>37</sup>. Inoltre, si è verificato per tutti gli utenti un maggiore esborso a causa dell'aumento delle tariffe applicate ai singoli scaglioni (tariffa agevolata inclusa).

28. In piena autonomia deliberativa, il CITL ha successivamente stabilito<sup>38</sup> di ampliare i primi due scaglioni tariffari. I nuovi scaglioni, applicati a partire dal 1/1/2012 e tuttora in vigore sono i seguenti: primo scaglione a tariffa agevolata per i consumi fino a 108 mc/anno; secondo scaglione per il consumo da 109 a 180 mc/anno; terzo scaglione per un consumo superiore a 180 mc/anno<sup>39</sup>.

29. Con l'ampliamento dei primi due scaglioni tariffari, la spesa per i consumi idrici (al netto delle quote fisse e delle tasse) è quindi diminuita - anche al di sotto dei livelli del primo semestre 2009 - per gli utenti che, nel 2009, avevano consumi agevolati fino a 108 mc/anno (utenti domestici di categoria 1 e 2 nella fig. 1). Per tutti gli altri utenti, appartenenti a categorie con fasce di consumo agevolato più ampie (da 108 mc. in su), la riduzione di spesa è stata invece più attenuata e l'esborso è rimasto ben al di sopra dei livelli del primo semestre 2009. Per questi ultimi, quindi, il

<sup>37</sup> Ad esempio, si consideri un utente con consumo di 180 mc/anno e appartenente alla categoria "uso domestico 2" nella fig. 1 (e quindi con una fascia di consumo agevolato pari a 108 mc/anno). Applicando la tariffa di cui alla fig. 1, egli avrebbe pagato circa 98 euro ( $108\text{mc} \times 0,4 + 54\text{mc} \times 0,71 + 18\text{mc} \times 0,93$ ) per il proprio consumo (oltre a quote fisse ed IVA). Applicando invece i nuovi scaglioni di consumo previsti dalla nuova articolazione tariffaria (e a parità di tariffa per ciascuno scaglione), la spesa sarebbe aumentata del 23% circa, a oltre 121 euro ( $72\text{mc} \times 0,4 + 36\text{mc} \times 0,71 + 72\text{mc} \times 0,93$ ). L'aumento di spesa è stato in realtà maggiore, perché, come risulta dal confronto tra la fig. 1 e la fig. 2, anche la tariffa applicata a ciascun scaglione è aumentata.

<sup>38</sup> Delibera n. 4 del 20 settembre 2011. Doc. 59.4

<sup>39</sup> Doc. 85, pag. 7



mutamento della struttura tariffaria avvenuto nel 2009 ha comportato un incremento permanente della spesa per i consumi idrici, seppur attenuato a partire dal 2012.

**30.** Tale aumento della spesa, a parità di consumo, trova riscontro nelle segnalazioni di molti utenti che avevano sottoscritto con CITL, anche diversi anni addietro<sup>40</sup>, un contratto *di fornitura idrica a minimo garantito per uso domestico*, nel quale era stata convenuta, in base alle esigenze specifiche o alla dimensione familiare collegata alla singola utenza, una quota di consumo annuale (in mc) assoggettata a tariffa particolarmente agevolata (fascia cd “contrattuale”).

**31.** I segnalanti hanno infatti ricevuto a partire dal 2012<sup>41</sup> fatture emesse in *acconto* e a *saldo* per le annualità del 2011, 2012 e del 2013 - basate sulla nuova struttura tariffaria - nelle quali sarebbe stata computata nella prima fascia a tariffa agevolata una quota di consumo inferiore a quella già pattuita come *minimo garantito* nei contratti originari<sup>42</sup>, mentre il residuo consumo rilevato sarebbe ricaduto in successivi scaglioni tariffari, progressivamente più elevati, a svantaggio del consumatore<sup>43</sup>.

L'informazione sulla modifica della struttura tariffaria

**32.** Delle suddette variazioni tariffarie collegate al superamento del cd. *minimo garantito* e delle relative decorrenze - unitamente alle relative delibere di recepimento del CITL - il Gestore ha dato avviso generale mediante pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Campania-BURC.

**33.** Tuttavia, ai singoli utenti direttamente interessati da tali modifiche - segnatamente a tutti gli originari sottoscrittori di contratto di fornitura per uso domestico a minimo garantito - il Gestore non ha inviato alcuna specifica comunicazione che rendesse i consumatori pienamente consapevoli di quanto avvenuto e quindi li mettesse in grado di riconsiderare le proprie scelte di consumo.

**34.** CITL si è limitato a riportare la nuova struttura tariffaria in un prospetto sintetico in seno alla bolletta<sup>44</sup>, dove sono richiamati gli estremi di pregresse delibere CIPE e conseguenti atti del consiglio di amministrazione del Consorzio, unitamente ad articoli del Regolamento di Acquedotto<sup>45</sup>, ossia informazioni di scarsa fruibilità per il consumatore medio.

**35.** Anche negli anni successivi all'introduzione di tali modifiche tariffarie, non risulta essere stata data comunicazione aggiuntiva e specifica all'utenza, neppure in occasione dell'ampliamento della fascia agevolata deciso nel 2011 e applicato a partire dal gennaio 2012.

**36.** Dalla documentazione allegata alle segnalazioni trasmesse dall'AEEGSI nonché dalle risultanze ispettive emerge, altresì, che, il Consorzio non ha fornito un'informazione adeguatamente analitica e “personalizzata” circa il superamento del cd *minimo garantito* nei

---

<sup>40</sup> Alcuni anche dal 1999 Doc. 35/918a.

<sup>41</sup> Docc. 30/779a, 32/781a.

<sup>42</sup> Docc. 24/773a, 29/778a, 31/780c, 39/948a, 40/949, 41/968, 43/1061, 44/1203.

<sup>43</sup> Docc. 21/756, 22/765a, 25/777a, 28/777c, 35/918a, 36/923a, 37/946a, 38/947a, 39/948a, 44/1203.

<sup>44</sup> Docc. 59.12 e 59.13.

<sup>45</sup> Tali prospetti sono stati rinvenuti durante l'ispezione presso la sede del Consorzio e, come dichiarato a verbale dagli stessi dipendenti sia in sede di ispezione che durante la successiva audizione, sono stati ordinariamente inviati all'utenza assieme alle bollette. Docc. 59, 59.12, 59.13 e 82.

riscontri sulle numerosissime richieste di chiarimenti/reclami presentati dagli utenti, rispondendo invece con una lettera standard<sup>46</sup>.

**37.** In merito alle informazioni da fornire all'utenza, lo Statuto del CITL dispone all'art. 23 che, *"ferma restando la pubblicità degli atti fondamentali del Consorzio e del C.d.A"*, il Gestore è tenuto all'obbligo di trasparenza ed informazione nei confronti degli utenti, in merito ai servizi per essi gestiti. Anche la *Carta del Servizio Idrico* accessibile sul sito del CITL prescrive espressamente (parag. 8, lettera a) che il Gestore debba assicurare *"una continua e completa informazione ai cittadini circa le modalità di prestazione dei servizi"*, in particolare, informando *"circa il meccanismo di composizione della tariffa nonché ogni variazione della medesima"* e, soprattutto, impegnandosi *"ad assicurare chiarezza e comprensibilità di tutto quanto viene diffuso al cliente cercando sempre più di adottare un linguaggio facile ed accessibile"*.

*B) Richieste di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi*

#### La rilevazione dei consumi

**38.** In base al contratto d'appalto e relativi allegati, le attività di accertamento dei consumi nonché di lettura e manutenzione dei contatori sono delegate dal Consorzio a Publiservizi la quale, pur organizzandole per intero in autonomia e a proprie spese, si attiene alle specifiche indicazioni e tempistiche date dal CITL<sup>47</sup>.

**39.** La rilevazione dei consumi per le oltre settantamila utenze amministrate<sup>48</sup> avviene, dal 2008, attraverso l'acquisizione della foto digitale della misura registrata assieme al numero del contatore corrispondente.

**40.** La frequenza di lettura dei contatori è stabilita dal CITL. In base all'art. 42 del Regolamento di acquedotto dev'essere effettuata *"almeno una lettura l'anno"*, ma il contratto d'appalto tra Publiservizi e CITL prevede due cicli di lettura l'anno<sup>49</sup>.

**41.** Dalle evidenze in atti emerge tuttavia che vi è una percentuale non trascurabile di consumatori per i quali non sono state effettuate le letture e quindi si è proceduto a stime dei consumi. Nel 2011, tale percentuale risultava significativa e pari al 33% circa, dato che si è progressivamente ridotto negli anni successivi, registrando nel 2014 una percentuale di circa il 7% (9% nel primo

---

<sup>46</sup> In tutte tali lettere (Docc. 26/775e e 26/775f, 35/918b, 36/923b, 37/496b, 38/947b), il Consorzio rivendica la correttezza della fatturazione operata "considerato l'addebito del consumo *pro-die* e il periodo di fatturazione" con richiamo delle Delibere CIPE n. 45/74 (che chiarirebbe che la dotazione di 150l/g, pari a 72 mc/anno, è da intendersi come dotazione per singola unità abitativa/utenza) e n. 52/01 (introduttiva del principio del superamento del "minimo impegnato" negli usi domestici). Nelle medesime lettere, inoltre, si affermava che "le tariffe applicate, così come i nuovi scaglioni di consumo" sarebbero stati approvati dall'assemblea dei comuni con delibera n. 4 del 17.7.2009, "come previsto dallo Statuto del CITL in recepimento dei dettami delle varie normative nazionali"; infine, veniva ivi rigettata la pretesa all'annullamento dell'atto contabile assumendo genericamente "la correttezza dei consumi addebitati e la loro conformità a quanto previsto dal Reg. del Servizio di Acquedotto e dalla normativa nazionale in materia".

<sup>47</sup> Si tratta di attività legate al [omissis]. Dal verbale ispettivo di Publiservizi (dichiarazione rilasciata dal Direttore Generale della società - doc. 61) emerge che i lettori utilizzati sono in media [omissis]. Ex art. [omissis] del capitolato di gara, Publiservizi ha obbligo di rendicontare a CITL [omissis] e" (Doc. 59.7).

<sup>48</sup> Doc. 61.6.

<sup>49</sup> Ai sensi dell'art. [omissis], del contratto d'appalto (doc. 59.20), Publiservizi deve effettuare di norma . [omissis].

semestre 2015)<sup>50</sup>. Nel periodo considerato, pertanto, una percentuale significativa di utenti ha ricevuto fatture non basate su consumi effettivi (cfr. colonne 3 e 4 della tab. 1).

Tab. 1

ANNO	MISURATORI (ATTIVI E SOSTITUITI IN CORSO D'ANNO)	QUANTITÀ 0 LETTURE	% QUANTITÀ 0 LETTURE	QUANTITÀ 1 LETTURA	% QUANTITÀ 1 LETTURA	QUANTITÀ > 1 LETTURA	% QUANTITÀ > 1 LETTURE
2015	71022	6653	9,37%	11355	15,99%	53014	74,64%
2014	81246	5485	6,75%	17370	21,38%	58391	71,87%
2013	95977	7279	7,58%	44964	46,85%	43734	45,57%
2012	73422	11359	15,47%	39468	53,76%	22595	30,77%
2011	76753	25070	32,66%	39486	51,45%	12197	15,89%

#### Le autoletture

**42.** In ossequio all'art. 42 del Regolamento di acquedotto, qualora non sia stato possibile eseguire la lettura periodica del contatore, il personale del Gestore lascia apposito avviso con le istruzioni necessarie<sup>51</sup> per far pervenire al Gestore i dati di consumo rilevati dall'utente in autolettura. L'autolettura è sollecitata anche in seno alla bolletta ove, allo scopo, vengono indicati recapiti vari (gli stessi indicati nel predetto avviso) per detta comunicazione. Oltre allo sportello per il contribuente, l'autolettura può essere comunicata ad un numero verde a chiamata gratuita da rete fissa oppure (dal 2013) a numero di rete fissa a pagamento<sup>52</sup>.

**43.** Le autoletture possono essere scartate in caso emergano incongruenze con i dati presenti a sistema<sup>53</sup> o verificate nel giro di lettura dei contatori immediatamente successivo alla comunicazione<sup>54</sup>. Non risulta che il professionista comunichi ai consumatori l'eventuale scarto dell'autolettura.

#### La stima

**44.** Secondo il Regolamento di acquedotto, in difetto di rilevazioni dirette o di autoletture, il Gestore è abilitato *ad emettere fattura stimando il consumo sulla base dei consumi precedenti*, applicando il criterio di calcolo del "pro-die". È lo stesso Regolamento a richiamare la definizione di tale criterio che *"consiste nel considerare qualunque consumo registrato in un arco di tempo come se fosse prodotto in maniera costante giorno dopo giorno. Secondo tale criterio, i consumi, le fasce di consumo e le quote fisse sono suddivise per i giorni che intercorrono tra la lettura iniziale del contatore e la lettura finale: i valori medi così calcolati sono poi moltiplicati per i giorni di competenza"*.

**45.** Dalle segnalazioni di alcuni utenti emergono alcune incongruenze nelle stime utilizzate da CITL nella fatturazione. Ad esempio, un utente segnala come le stime del suo consumo varino significativamente da una bolletta all'altra, in assenza di cambiamenti del nucleo familiare<sup>55</sup>; dalla

<sup>50</sup> (Doc 85). L'assenza di letture – assieme ad altre evidenti criticità/incongruenze nelle modalità di rilevazione dei consumi a contatore che sono evidentemente inadeguate ad attestare con sicurezza i consumi effettivi e i conseguenti addebiti tariffari – si desume anche da svariate sentenze rese da locali Giudici di pace su ricorsi proposti dagli utenti del CITL (Doc. 59.18).

<sup>51</sup> Docc. 59.7 e 85

<sup>52</sup> Doc. 59.13

<sup>53</sup> Cfr. Verbale audizione Publiservizi (Doc. 77).

<sup>54</sup> Doc. 59

<sup>55</sup> Il consumatore – avente contratto di fornitura idrica per uso domestico di mc 45/trimestre pari a 180 mc/anno - afferma, testualmente: "appare inoltre veramente strano, per non dire dubbio, che il nucleo familiare dello scrivente, che è da sempre

segnalazione di un altro utente emerge l'uso di riferimenti relativi al secondo semestre 2014 per stimare i consumi in acconto per il 2013, pur in presenza di letture prossime alla fine del 2013<sup>56</sup>.

**46.** L'esistenza di errori anche significativi di stima che hanno portato a fatturare consumi difforni da quelli effettivi<sup>57</sup> appare confermata anche dall'elevato numero di reclami di fatturazione accolti. Dai dati a disposizione emerge infatti che l'87% circa dei reclami di fatturazione registrati da CITL e Publiservizi riguardanti l'errata attribuzione di consumi è stato accolto.

**47.** Dai dati acquisiti in ispezione risulta che CITL ha proceduto tra il 2010 e il 2014 alla sostituzione di circa 2/3 del parco misuratori<sup>58</sup>. In base alle dichiarazioni rilasciate dal Consorzio, nel periodo dal 14 maggio 2013 al 21 novembre 2014, all'esito dei controlli effettuati durante i cicli di letture, il personale di Publiservizi incaricato dal Gestore ha rilevato che *[omissis]* misuratori (ossia quasi *[0-10]*% rispetto al numero di utenti complessivamente serviti dal Consorzio) fossero da sostituire a causa di obsolescenza o malfunzionamento<sup>59</sup>.

#### Fatturazione tardiva

**48.** In base al Regolamento di acquedotto (art. 40), *“La fatturazione è effettuata di norma quattro volte l'anno, comunque è insindacabile la scelta del periodo di fatturazione nell'anno da parte del gestore che potrà organizzarla secondo le necessità e comunque per un minimo di due fatturazioni all'anno”*. Dalle evidenze acquisite emerge che negli anni dal 2011 al 2014 non sia stata rispettata la prescrizione minima prevista dalla suddetta norma regolamentare, essendo stati effettuati due cicli di bollettazione (acconto/conguaglio oppure I semestre/II semestre) per ciascun anno di consumo con considerevole ritardo..

**49.** Agli atti vi sono segnalazioni di consumatori che lamentano l'invio tardivo (anche con ritardo di anni) di bollette afferenti al consumo rilevato per precedente intera annualità<sup>60</sup>.

**50.** Dalla documentazione acquisita emerge come CITL non abbia rispettato la periodicità di fatturazione prevista con riferimento a tutte le tipologie di fatture, quelle su consumi effettivi, di acconto, di conguaglio e di rettifica. In particolare, dalle segnalazioni e dalle bollette acquisite in ispezione nonché dai piani di emissione delle fatture predisposti da Publiservizi<sup>61</sup> emerge come la fatturazione dei consumi sia avvenuta, almeno fino alla fine del 2014, con almeno 6-12 mesi di ritardo.

---

residente nello stesso numero civico occupando sempre il medesimo appartamento, abbia consumato mc 40 (776-736) dal 31.12.2003 al 16.02.2007 e, cioè, in circa 37 mesi, mentre ne avrebbe consumati mc 2071 (2847-776) dal 10.02.2007 al 21.07.2010 e cioè in 41 mesi ed infine mc 444 (3291 – 2847) dal 21.07.2010 al 02.02.2012 e cioè in circa 17 mesi [con un *pro-die* circa doppio rispetto al periodo precedente]”. (Doc. 18/741a dell'indice del fascicolo).

<sup>56</sup> Docc. 8/539b, 9/544a, 10/545/b, 11/582, 13/714a 29/778a, 36/923a. Ad esempio (docc. 37/946a e 37/946b) in relazione a fattura emessa il 28 gennaio 2014 quale “acconto annualità 2013”, le rilevazioni dei consumi utilizzate dal Gestore per la relativa fatturazione sono state effettuate il 20 luglio 2012, il 18 aprile e il 28 novembre 2013, il 25 agosto 2014. Analogamente (Docc. 39/948a e 39/948b), per fattura relativa allo stesso periodo (“acconto annualità 2013”), sono state considerate le letture effettuate il 3 gennaio, il 4 aprile e l'11 dicembre 2013, nonché il 25 luglio 2014.

<sup>57</sup> Dalle esemplificazioni riportate nel parere AEEGSI emerge come l'uso frequente di riferimenti molto distanti nel tempo abbia dato luogo a stime lontane dal consumo effettivo.

<sup>58</sup> Doc. 61.96

<sup>59</sup> Nota pervenuta il 10 settembre 2015 (Doc. 83)

<sup>60</sup> Doc. 44/1203.

<sup>61</sup> Docc. dal 61.38 al 61.41

**51.** Ciò appare confermato anche dalle informazioni fornite da Publiservizi nella propria memoria<sup>62</sup>. In particolare, nel periodo 2011-2014, per ogni anno risultano effettivamente eseguiti due cicli di fatturazione (anche per conguaglio e rettifica), ma quasi sempre con un significativo ritardo - tra il periodo fatturato e il momento in cui la fattura viene emessa - che va da circa 3 mesi, per alcuni comuni<sup>63</sup>, fino anche a 3 anni. I dati emergenti vengono esemplificati nella seguente tabella:

**Tab. 2: comuni interessati da ritardi di fatturazione**

Semestri di consumo	Ritardi nella fatturazione e numero di comuni interessati				
	0-2 mesi	3 - 5 mesi	6 -9 mesi	9 mesi - 1 anno	2 → 3 anni
II 2011 ed eventuali conguagli		11	19	9	56
I 2012			39		
II 2012 ed eventuali conguagli		16	19		
I 2013		14	19	55	
II 2013 ed eventuali conguagli			16	55	
I 2014		51	34	53	
II 2014	12	40			

**52.** Anche dal piano di fatturazione di Publiservizi, tale attività di emissione relativa a conguagli pluriennali è qualificata come “a priorità alta”, evidentemente per evitare la prescrizione dei crediti<sup>64</sup>.

Le procedure di riscossione

**53.** Emerge che, nel corso degli anni, è stata garantita, sia direttamente in bolletta<sup>65</sup> sia su richiesta degli utenti, la possibilità di rateizzazione degli addebiti anche in relazione a bollette non tempestivamente pagate: risulta, infatti che, già dal 2009, il Consorzio abbia dato autorizzazione in tal senso alla società allora concessionaria della riscossione e, dal 2011, a Publiservizi<sup>66</sup>.

**54.** In caso di mancato pagamento entro i termini, ordinariamente la procedura di riscossione prevede l'invio di un sollecito (*avviso di riscossione*) e, nel caso anch'esso sia disatteso, l'emissione di *ingiunzione fiscale di pagamento* pena l'eventuale distacco della fornitura. In alcuni

<sup>62</sup> Doc. 73

<sup>63</sup> L'elenco dei comuni varia da un anno all'altro.

<sup>64</sup> Doc. 61.40

<sup>65</sup> Risulta che, fino al 2015, nelle bollette semestrali sono stati inseriti tre bollettini, uno per l'importo integrale da pagare, e gli altri due per il pagamento del medesimo importo in rate distinte e successive (Doc.70. 4).

<sup>66</sup> Vedansi allegati da 1 a 7 al verbale di audizione di CITL (Doc. 82). In sede di audizione, il professionista ha precisato che se l'importo da pagare supera i duecento euro, su richiesta dell'utente – che deve compilare apposito formulario - può essere concesso un piano di rateizzazione articolato in almeno quattro rate. Una rateizzazione può essere concessa anche in relazione all'importo complessivo derivante da più fatture non pagate: al riguardo decide il Consorzio sulla base di un'istruttoria svolta da Publiservizi.

casi di protratta morosità – e a fronte di reiterate contestazioni del medesimo utente, sia della bolletta che dell’avviso di riscossione, comunque riscontrate dal Consorzio – il Gestore ha invitato l’utente a regolarizzare la posizione debitoria nel termine di 15 giorni, pena l’attivazione della procedura di distacco della fornitura ai sensi dell’art. 1565 cc e dell’art. 19 del Regolamento di Acquedotto<sup>67</sup>.

**55.** Emerge, inoltre, che Publiservizi sottopone all’approvazione del Consorzio le comunicazioni-tipo di “*preavviso di sospensione*” o blocco della fornitura idrica da mandare agli utenti in condizione di persistente morosità (dopo l’invio dei solleciti di pagamento o dell’ingiunzione fiscale)<sup>68</sup>.

**56.** Dalla documentazione a disposizione emerge come CITL disponga ed utilizzi ampiamente, in prioritaria alternativa al distacco, anche lo strumento dell’ingiunzione fiscale per il recupero delle somme a proprio credito, anche in pendenza di reclamo da parte degli utenti (come si vedrà nella sezione successiva).

**57.** Tale strumento è stato utilizzato in maniera crescente nel tempo: le ingiunzioni fiscali emesse sono giunte a rappresentare il 10% circa della fatture emesse annualmente da CITL e il 17% degli utenti serviti dal Consorzio<sup>69</sup>.

**58.** Va rilevato altresì che su richiesta degli utenti vengono concesse rateizzazioni anche per importi già assoggettati ad ingiunzione fiscale, in espressa considerazione sia dell’importo elevato degli addebiti sia delle eventuali condizioni di “disagio socio-economico dell’utente”<sup>70</sup>.

*C) Gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all’ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami*

La ricezione e gestione dei reclami

**59.** Alcuni consumatori segnalano di non aver avuto risposta ai reclami e alle richieste di chiarimenti presentati, anche reiteratamente, sia al CITL che a Publiservizi S.r.l. in merito alle bollette ricevute<sup>71</sup>.

**60.** In base al Contratto d’appalto intercorrente tra le parti e ai relativi allegati<sup>72</sup>, Publiservizi svolge un servizio di supporto al Consorzio anzitutto per l’acquisizione a sportello delle varie istanze e reclami degli utenti, segnatamente di quelle intese all’annullamento o alla rettifica della fattura nonché di sospensione o rimborso dei pagamenti.

**61.** Allo scopo, come emerge anche dalla stessa bolletta in uso, sono stati predisposti, da parte di Publiservizi, tre sportelli fisici per tutti gli utenti dei vari comuni amministrati<sup>73</sup>, nonché un numero verde per “informazioni, autolettura, contratti, volture, allacciamenti”.

---

<sup>67</sup> Doc. 59.19, pagg. 27 e 28 .

<sup>68</sup> Doc. 61.42

<sup>69</sup> Doc. 85.

<sup>70</sup> Docc. 61.7, 61.8 e 85.

<sup>71</sup> Docc. 20/747c, 32/781a.

<sup>72</sup> In particolare, art.[omissis] del Contratto e art. [omissis].del Capitolato, per i servizi [omissis].

<sup>73</sup> Si tratta di quelli situati a Marcianise, Bellona e Mondragone. Doc. 59.16.

**62.** Sempre in base al suddetto contratto, Publiservizi svolge un'attività di supporto al Consorzio per la predisposizione dei conseguenti provvedimenti di risposta o annullamento, riduzione, sospensione o rimborso: in particolare, la società provvede a svolgere un'istruttoria in merito al caso sottoposto reperendo le informazioni utili che vengono trasmesse al Consorzio. All'esito di autonome valutazioni e decisioni, il CITL riscontra direttamente all'utente con propria lettera<sup>74</sup>.

**63.** In base alla *Carta del Servizio idrico* del CITL (parag.3 e 4 - *Standard per i rapporti con i clienti – standard dei tempi per risposta a richieste e reclami*), i contatti informativi con l'utenza per richieste varie e reclami avvengono mediante sportelli diretti, sportelli telefonici e per corrispondenza. In caso di richieste e reclami scritti, è previsto un tempo massimo di risposta in 20 o 30 giorni, a seconda che i riscontri necessitino o meno di sopralluogo.

**64.** Secondo quanto espressamente ammesso da entrambe le Parti nelle rispettive difese, vengono presi in considerazione i soli reclami pervenuti attraverso "i canali istituzionali" ivi intendendosi gli sportelli di apertura al pubblico del Consorzio nonché quelli allestiti da Publiservizi. La società afferma che *"non è un caso che i reclami in atti"* (ossia quelli a fondamento della comunicazione di avvio) *"siano stati inviati via fax, modalità quindi non conforme alle indicazioni riportate su ogni comunicazione inviata agli utenti da Publiservizi"*. Aggiunge che *"le dimensioni e la molteplicità di sedi operative di Publiservizi (società impegnata in numerosi comparti della riscossione per conto di Enti locali) non consentono materialmente di garantire un tempestivo esame e riscontro ai reclami non pervenuti con le modalità indicate"*<sup>75</sup>.

**65.** Nelle bollette inviate all'utenza fino al 2015<sup>76</sup>, non è fatto cenno alla possibilità di inoltrare delle richieste di informazioni/reclami per "corrispondenza". Tuttavia, da segnalazioni e da talune evidenze in atti, emerge l'eventualità che il Consorzio tratti anche le richieste trasmesse per posta, ancorchè, evidentemente, senza sistematicità.

**66.** In base a quanto dichiarato dal CITL, *"non esiste un organico sistema di gestione dei reclami dell'utenza: essi vengono gestiti dall'Ufficio commerciale del Consorzio, senza procedure prestabilite"*<sup>77</sup>.

**67.** In base all'art. 56 del Regolamento di acquedotto – e come confermato in ispezione<sup>78</sup> - *"non è prevista alcuna procedura di conciliazione con l'utenza"*.

Statistiche reclami : numeri – oggetto – tempi di evasione

**68.** Dalle evidenze in atti<sup>79</sup>, emerge, in riferimento al periodo 2011-14, che il numero complessivo di reclami relativi a varie causali trasmessi al Gestore dagli utenti di tutti i comuni serviti è stato pari a [5.000-10.000], e risulta in crescita tra il 2012 e il 2014; in particolare, il numero di reclami ricevuti da CITL è raddoppiato tra il 2013 e il 2014.

---

<sup>74</sup> Doc. 73.

<sup>75</sup> La precisazione è stata resa in seno alla nota pervenuta il 15 giugno 2015 di accompagnamento agli impegni presentati (Doc. 68).

<sup>76</sup> Docc. 59.13, 59.16 e 70.4

<sup>77</sup> Verbale ispettivo. Doc. 59

<sup>78</sup> Verbale ispettivo. Doc. 59

<sup>79</sup> Doc. 83 e 85.1.

**Tab. 3: reclami per causale**

	2011	2012	2013	2014
Errata attribuzione consumi	84,3%	80,4%	97,1%	84,0%
Importo già Pagato in Tutto o in Parte	4,8%	7,6%	2,2%	14,7%
Altro (*)	10,9%	12,0%	0,7%	1,2%
totale	[2000-3000]	[1000-2000]	[1000-2000]	[3000-4000]

(\*) avviso duplicato, decorrenza inizio/fine utenza, notifica a contribuente errato (fase emissione), utenza erroneamente attribuita

**69.** In riferimento al medesimo periodo, risulta che:

- l' *errata attribuzione di consumi* costituisce la causale assolutamente prevalente (86% dei casi), rispetto alle altre che rimangono marginali.

Nell'ambito dei reclami presentati per tale causale:

- [l'87%] sono stati accolti ("favorevole contribuente");

- [il 5%] sono stati rigettati ("non meritevole di accoglimento");

- [il 7%] circa sono stati sospesi;

- per la parte residuale [omissis] è annotata "*documentazione inesistente*".

La tabella seguente riporta l'andamento degli esiti dei reclami nel tempo.

**Tab. 4: esito reclami per errata attribuzione dei consumi**

	Favorevole Contribuente	Non meritevole di accoglimento	Sospesa
2011	79,7%	11,5%	8,8%
2012	89,3%	3,4%	7,3%
2013	90,6%	4,9%	4,5%
2014	91,3%	1,1%	7,5%
totale	87,6%	5,1%	7,3%

**70.** Si evince, inoltre, una tempistica alquanto variabile di evasione dei reclami, sempre in riferimento al periodo 2011-2014: la media di trattazione di tutti i reclami considerati si aggira attorno ai 75 giorni, con una differenza significativa tra i reclami accolti (tempo medio 68 giorni) e quelli non accolti (tempo medio 209 giorni). Un numero significativo di reclami viene evaso in oltre un anno, con un massimo, addirittura, di 1589 giorni<sup>80</sup>.

**71.** Il grafico sottostante rappresenta, per il medesimo periodo, la tempistica media di trattazione dei reclami presentati, specificamente in merito alla fatturazione, ai quali è stata fornita risposta (di

<sup>80</sup> Doc. 85.1



accoglimento o rigetto): la definizione degli stessi entro trenta giorni è avvenuta, nel 2011, solo per una percentuale di utenti inferiore al 30%. La percentuale è nettamente migliorata l'anno successivo per ridiscendere nel 2013 e 2014, sotto il 70 %. Nei medesimi anni, tuttavia, si rilevano - ancorchè in percentuali diverse e più ridotte di utenti - tempistiche di trattazione assai elevate, dai tre mesi agli oltre due anni.

**Fig. 3: andamento del tempo di evasione delle richieste di rettifica fatturazione**

[omissis]

Genericità delle risposte ai reclami e alle richieste di chiarimenti

**72.** In base a svariate segnalazioni, emerge che sulle richieste analitiche di distinti consumatori (per es. in riferimento alle modalità di calcolo dei consumi e ai criteri di tariffazione applicati) vengono resi riscontri tardivi, anche con mesi di ritardo, e in ogni caso, di tenore alquanto generico recanti il mero richiamo a riferimenti normativi o regolatori (Delibere CIPE) senza fornirne copia o approfondire il passaggio di specifico interesse, così impedendo agli utenti di comprendere adeguatamente i dettagli dei documenti contabili ad essi inviati<sup>81</sup>.

**73.** Anche dalle evidenze acquisite nel corso delle ispezioni, risulta che le risposte fornite dal Consorzio in merito, soprattutto, ai chiarimenti richiesti sull'applicazione di criteri tariffari (segnatamente circa il superamento del *minimo garantito*) nonché su rilevazioni o stime dei consumi addebitati, hanno costantemente un grado di dettaglio del tutto inadeguato all'entità e alla complessità dei quesiti e tendono, altresì, a riproporre lo stesso laconico testo, secondo una sorta di prestampato, non solo verso utenti diversi, ma anche nei confronti dello stesso consumatore che reiteri le richieste<sup>82</sup>.

La sospensione della riscossione in pendenza di reclamo

**74.** Entrambi i professionisti sono concordi nell'affermare l'esistenza di una mera "prassi" – ossia di un comportamento non formalmente disciplinato da fonti regolatorie o nel contratto intercorrente tra i medesimi – secondo cui la procedura di riscossione - di cui Publiservizi è, come si vedrà, direttamente responsabile - viene sospesa in caso di pendenza di reclamo e fino alla decisione formale sullo stesso<sup>83</sup>. Di tale sospensione non si hanno evidenze agli atti.

Il trattamento delle morosità: gli avvisi di riscossione e le ingiunzioni fiscali

<sup>81</sup> Doc. 14/723e, 19/744c, 22/765c e 22/765e. In particolare,, in riferimento a svariati e distinti reclami avverso bollette emesse in pari data 28.01.2014 a titolo di "acconto annualità 2013" (nei quali gli utenti lamentavano, per il consumo addebitato per il primo semestre 2013, la rilevata "incongruenza tra periodi di fatturazione e periodo di rilevazione dei consumi" nonché l'erroneo "calcolo del controvalore pecuniario del consumo addebitato" svolgendo essi stessi i conteggi), il CITL ha risposto con sintetica "lettera-fotocopia", inviata indistintamente ai vari denunciati.

<sup>82</sup> Vedi ad es. Doc. 59.15, reperito nella visita ispettiva. Ivi, a fronte dei reiterati reclami dell'utente avverso distinte fatture e conseguenti avvisi di riscossione – in particolare, riguardo alla disapplicazione del criterio del minimo garantito già individuato nell'originario contratto di fornitura idrica dell'utente - il Consorzio si è limitato a reiterare sinteticamente, in successive risposte, il mero richiamo agli estremi delle Delibere CIPE e ai relativi atti applicativi del CITL nonché la correttezza dei consumi come documentati dalle rilevazioni fotografiche.

<sup>83</sup> Verbale audizione di Publiservizi in data 29 luglio 2015 e memoria di CITL pervenuta il 10 settembre 2015 (Docc. 77 e 83).

**75.** Alcuni segnalanti lamentano di aver ricevuto solleciti di pagamento (*avvisi di riscossione*) in riferimento a bollette mai ricevute<sup>84</sup>.

**76.** Altri, ancora, riferiscono di aver avuto avvisi di riscossione per bollette già oggetto di tempestivo reclamo – avanzato sia al CITL che a Publiservizi S.r.l. – rimasto senza risposta<sup>85</sup> o riscontrati solo in modo generico<sup>86</sup> e di non aver avuto, quindi, possibilità di sospendere in alcun modo l'esecutività di tali avvisi.

**77.** Alcuni di essi, poi, pur a fronte della sostanziale e protratta assenza di chiarimenti, da parte dei professionisti, in merito alle bollette ad essi indirizzate, sarebbero stati comunque raggiunti da *ingiunzioni fiscali* relative ai crediti imputati nonostante la natura non tributaria del canone idrico ed il carattere contrattuale del rapporto tra gestore del servizio e utente<sup>87</sup>.

**78.** In base al Contratto d'appalto intercorrente tra le parti e ai relativi allegati<sup>88</sup>, Publiservizi:

- svolge un servizio di riscossione dei pagamenti non coattivi e di sollecito dei medesimi;
- svolge un servizio di riscossione dei pagamenti volontari conseguenti agli avvisi di riscossione;
- emette e notifica "*ingiunzioni fiscali ex Regio Decreto n. 639/1910– o altre forme coattive di pagamento – decise dal CITL*", curando anche le eventuali fasi successive (fermi amministrativi e pignoramenti) e notificando i provvedimenti connessi e conseguenti all'adozione di procedure coattive.

**79.** In caso di omesso pagamento dei canoni idrici, Publiservizi spedisce all'utente - secondo tempistiche non rigidamente predeterminate bensì variabili rispetto alla scadenza della bolletta medesima - un *avviso di riscossione*, ossia un formale sollecito di pagamento relativo a bollette scadute costituito da un sintetico modulo prestampato recante, oltre alle generalità del debitore, esclusivamente il dettaglio della fattura da saldare<sup>89</sup>. Sul retro del modulo, l'utente viene avvertito che in caso di mancato pagamento oltre la scadenza fissata nel medesimo avviso, "*è facoltà del Consorzio disporre la sospensione della fornitura idrica, salva in ogni caso l'azione per il recupero coattivo degli importi non versati*" effettuata "*ai sensi delle disposizioni di cui al R.D. n. 639/1910 nonché delle disposizioni di cui al Titolo II del DPR n. 602/1973, ove applicabili in base alla Legge e in quanto compatibili*"<sup>90</sup>.

**80.** Perdurando la morosità – e in assenza di contestazione/opposizione al predetto avviso "nei termini consentiti dalla normativa vigente" - Publiservizi emette ingiunzione fiscale ai sensi del RD n. 639/1910 mediante trasmissione di un distinto modulo <sup>91</sup> ove si ordina di pagare - entro 30 giorni - l'importo già individuato nell'avviso di riscossione, maggiorato di penali e interessi per il ritardo. Ivi viene espressamente precisato che il credito di cui all'avviso precedente è divenuto, in quanto non opposto, "*certo, liquido ed esigibile*".

---

<sup>84</sup> Docc. 27/776a, 31/780a e 34/808

<sup>85</sup> Docc 3/461b, 20/747c, 23/772a, 29/778a, 29/778c, 30/779a, 32/781a-b-c-d-e, 32/781/e, 33/793

<sup>86</sup> Doc. 32/781e

<sup>87</sup> Docc. 7/496c, 7/496f, 14/723a, 14/723b, 15/724a, 16/730a, 16/730e, 16/730g, 17/333, 18/741b, 21/756

<sup>88</sup> In particolare, art. [omissis] del Contratto e art. [omissis] del Capitolato, per il servizio [omissis].

<sup>89</sup> Doc. 59.21, pag. 5

<sup>90</sup> Doc. 70.7

<sup>91</sup> Doc. 56.21, pag. 6

In calce al medesimo modulo, si avverte il destinatario che *“in caso di mancato pagamento entro la scadenza indicata, si procederà ad esecuzione forzata a mezzo di pignoramenti di tipo mobiliare, immobiliare o presso terzi previa eventuale adozione di ulteriori misure a garanzia del credito quali la iscrizione del fermo amministrativo di beni mobili registrati o della ipoteca sui beni immobili dell'utente...”*.

**81.** L'emanazione delle ingiunzioni fiscali viene predisposta da Publiservizi, sulla base delle decisioni e autorizzazioni del Consorzio<sup>92</sup>. L'utilizzo delle ingiunzioni fiscali appare crescente nel tempo: tra il 2011 e il 2015 il numero di ingiunzioni fiscali emesse è raddoppiato, superando le 12.000 unità, come emerge dalla tabella successiva<sup>93</sup>.

**Tab. 5: Ingiunzioni fiscali emesse**

data di emissione	numero
30/03/2015	12282
17/10/2014	6563
01/10/2013	8820
05/12/2011	6443

**82.** Per come emerge dai documenti acquisiti in ispezione, le statistiche relative al contenzioso avanti al Giudice di pace, gestito da Publiservizi per conto del Consorzio, in materia di fatturazione nel periodo dal 2011 al 2015, attestano, in merito ai giudizi già definiti, che la netta prevalenza degli stessi è a favore del contribuente<sup>94</sup>.

### **3) Le argomentazioni difensive dei professionisti**

**83.** Entrambi i professionisti hanno prodotto, anche in successive memorie e nelle relative audizioni, svariate note difensive in merito agli addebiti di cui al presente procedimento. Alcune osservazioni sono state comuni mentre altre sono state svolte in relazione alla posizione specificamente rivestita nelle fattispecie analizzate. Si riportano di seguito in sintesi.

**84.** Entrambi i professionisti eccepiscono:

- in via preliminare, che le condotte contestate nel presente procedimento rientrino tra le materie di esclusiva competenza dell'AEEGSI, proprio sulle quali, peraltro, è atteso a breve un intervento di regolamentazione inteso a *“garantire a tutela dell'utente, livelli minimi di servizio omogenei sul territorio nazionale”*<sup>95</sup>;

<sup>92</sup> Doc. 59.24

<sup>93</sup> Dati tratti dalla tab. E) del doc. 85.

<sup>94</sup> Doc. 61.52. Dal documento si evince che su 1869 ricorsi presentati, 1247 sono pendenti, e tra quelli definiti, 72 hanno avuto esito favorevole per il Gestore mentre 419 hanno avuto esito favorevole al contribuente.

<sup>95</sup> La società si riferisce al Documento 665/2014/R/IDR (*“Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”*) sottoposto a consultazione pubblica nel dicembre 2014. Sulla base degli elementi acquisiti all'esito, l'AEEGSI elaborerà un quadro normativo uniforme con riferimento a: i) modalità di fatturazione e rettifica della fatturazione; ii) rateizzazione dei pagamenti; iii) gestione degli sportelli e dei siti web; iv) gestione dei servizi telefonici; v) richieste di informazioni; vi) gestione dei reclami.

- circa gli addebiti contestati dall'AGCM, in ogni caso non vi sarebbero i presupposti normativi per la configurabilità delle pratiche commerciali scorrette ex art. 20 del Codice del Consumo, da un lato, in quanto la condotta del Gestore è determinata dalle norme e dalla Carta dei Servizi e, dall'altro, in quanto la condotta di un agente incaricato della misurazione, bollettazione e riscossione non potrebbe in sé essere idonea ad alterare apprezzabilmente il comportamento economico del consumatore. Tanto più in un contesto monopolistico – come quello del servizio idrico gestito dal CITL – ove non vi sarebbe spazio alcuno per le “scelte commerciali” degli utenti;

- l'uso dell'ingiunzione fiscale, quale strumento privilegiato nella riscossione coattiva delle tariffe idriche, sarebbe pienamente legittimo in base all'attuale assetto normativo e sulla scorta di giurisprudenza *consolidata*, attesi la natura pubblica dell'Ente gestore, l'abilitazione specifica della società affidataria nonché l'idoneità dello strumento ad essere applicato a tutte le entrate, anche patrimoniali, degli Enti locali<sup>96</sup>.

#### **85. Il CITL specificamente osserva:**

##### *PRATICA A)*

- il Consorzio si limita a affermare che tutte le modifiche tariffarie intervenute nel corso degli anni sono state oggetto di apposita pubblicazione nel BURC Campania e di “*informativa tempestiva e adeguata agli utenti con la prima fattura utile*”;

##### *PRATICA B)*

- anzitutto viene evidenziato che i contratti di utenza di servizi pubblici, ivi compresi quelli afferenti alle forniture idriche, ex artt. 1339 e 1374 cc., sono automaticamente integrati dalla normativa nazionale sopravveniente, segnatamente in materia di tariffe;

- in merito al *superamento del minimo garantito*, già in essere nei contratti di fornitura già sottoscritti con l'utenza domestica, il CITL illustra di aver costantemente ottemperato, con propri atti di recepimento, alle modalità e alla tempistica al riguardo stabilite dal CIPE;

- rigetta come infondate le segnalazioni relative all'invio tardivo delle bollette, atteso l'evidente l'interesse del CITL “*a riscuotere le tariffe nel più breve tempo possibile*”;

- precisa di aver provveduto, per tutte le settantamila utenze servite, ad emettere fattura due volte l'anno fino al 2014, passando a 4 volte nel 2015;

- quanto alle contestate *incongruenze nelle stime dei consumi*, si limita a richiamare: a) il Regolamento di Acquedotto, laddove prevede che la lettura dei contatori debba essere effettuata “almeno una volta l'anno” e che possa ricorrersi al sistema di fatturazione basato sui consumi stimati negli intervalli temporali che passano da una lettura all'altra applicando il criterio del *pro-die*; b) la circostanza che i consumatori, al fine di ottenere dati il più possibile effettivi sui consumi, possono inoltrare l'autolettura ai vari canali loro indicati <sup>97</sup>;

<sup>96</sup> Ciascuna Parte sostiene che tale assunto è conforme al vigente regime di cui al Dl. 31. 12.07, n. 248 (“Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria”), convertito, con modifiche, in L. 28 febbraio 2008, n. 31 secondo cui la riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali continua a poter essere effettuata con la procedura ingiuntiva di cui alla suddetta norma del 1910, seguendo anche le disposizioni contenute nel titolo II del DPR 29.09.1973, n. 602 in quanto compatibili, nel caso in cui l'ente locale effettui la riscossione coattiva direttamente o tramite le società affidatarie ai sensi dell'art. 52, co. 5, lett. b), del D. Lvo 15.12.1997, n. 446 (come, appunto, Publiservizi).

<sup>97</sup> numero verde, telefax, posta, posta elettronica e sportelli.

- in riferimento alla contestata sostituzione dei contatori, il Consorzio precisa che tale attività è espressamente prevista, in capo al Gestore, dal Regolamento di acquedotto. Il CITL la esercita (per i controlli e i vari interventi operativi) per il tramite di Publiservizi cui è affidato, per contratto, il servizio ricomprensivo delle letture nonché della manutenzione dei misuratori medesimi). All'esito di tali verifiche il Consorzio decide in merito alla sostituzione dei misuratori risultati guasti e/o obsoleti. In ogni caso, l'utente può chiedere l'intervento del Consorzio a correzione di eventuali errori materiali connessi a tali operazioni;
- il CITL afferma di non aver mai operato alcun distacco della fornitura (se non in evenienza di allacci abusivi) *anche in caso di persistente morosità protrattasi pure successivamente alla notifica delle ingiunzioni di pagamento*;

**PRATICA C)**

- il Consorzio si occupa dei soli reclami pervenutigli attraverso i canali istituzionali (ossia presso i propri sportelli e quelli allestiti da Publiservizi) con il supporto di Publiservizi *“nei tempi definiti dalla Carta dei Servizi”*. Solo in evenienza di *reclami massivi*, sono possibili ritardi nei riscontri all'utenza;
- non esiste un organico sistema di gestione dei reclami dell'utenza: essi vengono gestiti dall'Ufficio commerciale del Consorzio, senza procedure prestabilite;
- non è prevista alcuna procedura di conciliazione con l'utenza;
- *“in ogni caso, è prassi del Consorzio non procedere alla riscossione, ordinaria e coattiva delle fatture, in pendenza di reclami ritualmente presentati”*;
- il numero di reclami pervenuti al Consorzio, sarebbe *fisiologico*;
- il CITL afferma di non aver mai operato alcun distacco della fornitura (se non in evenienza di allacci abusivi) nonostante i *“numerosissimi casi di persistente morosità”* talvolta *protrattasi pure successivamente alla notifica delle ingiunzioni di pagamento*. Ciò in considerazione della natura essenziale del servizio di fornitura idrica e nonostante che il Gestore sia facoltizzato sul punto, oltre che dalla normativa codicistica in materia di inadempimento contrattuale e da quella di settore<sup>98</sup>, anche dal Regolamento di acquedotto.

**PUBLISERVIZI S.r.l. specificamente osserva:**

**86.** La società rileva, sulla base del Regolamento di Acquedotto e soprattutto del contratto di appalto (e relativi allegati), di avere solo compiti di supporto ed esecutivi rispetto alle competenze del Gestore del SII, restando *“del tutto estranea”* ai processi decisionali e autorizzatori per i servizi espletati per conto del Consorzio ancorchè con propria autonomia organizzativa.

**87.** Nel merito dei comportamenti oggetto di avvio, la società rappresenta quanto segue:

**PRATICA A)**

- circa la *comunicazione agli utenti in merito alle variazioni tariffarie comportanti il superamento del minimo garantito*, la società afferma di non avere anzitutto la disponibilità dei contratti sottoscritti anteriormente dal Consorzio con l'utenza in quanto il rapporto contrattuale con il CITL è iniziato nel 2011, e, soprattutto, non ha alcuna competenza e potere in merito alla prospettazione

---

<sup>98</sup> Il CITL richiama, sul punto, il DPCM 29 aprile 1999 (recante “Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del SII”) ove si ammette il distacco in caso di morosità e si indicano modalità generali di intervento. Il CITL richiama giurisprudenza recente (Trib. Bari, sez. II, 16.12.2014) sul carattere non vessatorio delle clausole di tale tipo.

di informative all'utenza: il modello di bolletta viene predisposto in base alle indicazioni fornite dal CITL;

*PRATICA B)*

- quanto alla *“fatturazione in difformità del contratto in origine sottoscritto con gli utenti”*, sulla base del Regolamento di Acquedotto ed anche del Capitolato tecnico, la Società afferma di non avere alcuna competenza in merito alla individuazione dei criteri tariffari da applicare all'utenza. Inoltre, la rilevazione dei consumi e la gestione dei contatori è effettuata con organizzazione autonoma ma sulla base delle modalità e tempistiche specifiche indicate dal CITL, che ne mantiene la relativa responsabilità<sup>99</sup>. La predisposizione delle bollette da parte di Publiservizi avviene sulla scorta di istruzioni e indicazioni tariffarie deliberate e comunicate dal CITL: i conteggi elaborati da Publiservizi, ossia l'applicazione dei criteri di tariffazione ai consumi rilevati per ogni utenza amministrata, vengono comunque sottoposti all'approvazione del CITL prima di essere formalizzati nella bolletta spedita all'utente. Come emerge anche dal modello di bolletta utilizzato<sup>100</sup>, il soggetto responsabile del procedimento di fatturazione è il Direttore Generale del CITL;

- *“Sulle presunte incongruenze in merito ai consumi rilevati, addebitati agli utenti e riferiti a differenti periodi di fatturazione”*, la società si limita ribadire, in generale, di operare in conformità agli artt. 40 e 42 del Regolamento di acquedotto e che l'utente, a fronte di eventuali anomalie nella misurazione dei consumi, può sempre richiedere la verifica del corretto funzionamento del contatore;

- *“Circa il presunto invio tardivo di bollette da pagare in un'unica soluzione”*, afferma che, nell'attività effettuata per conto del Consorzio, è stato sempre rispettato il *“termine quinquennale di decadenza di cui all'art. 2948 c.c. applicabile ai canoni in questione”*<sup>101</sup>;

*PRATICA C)*

- in merito al *sistema dei reclami*, Publiservizi afferma di avere una responsabilità limitata a compiti di mero supporto del Consorzio in capo al quale rimane ogni potestà decisionale e di comunicazione all'utente<sup>102</sup>. Peraltro, quanto contenuto negli *“Obiettivi di qualità”* stabiliti per l'anno 2014<sup>103</sup> già attesterebbe la volontà della società di efficientare i servizi affidatili e, in

<sup>99</sup> Ai sensi del Regolamento di acquedotto (art. 19) e sulla base del capitolato di gara accessivo al contratto d'appalto sottoscritto con il Consorzio (servizio *[omissis]*) - sarebbe rimessa al Gestore SII ogni decisione circa gli interventi sui contatori (installazione, sostituzione, spostamento, presa in carico, rimozione ...) e a Publiservizi residuerebbero solo compiti esecutivi e operativi con rendicontazione delle attività effettuate.

<sup>100</sup> Doc. 70.4

<sup>101</sup> In sede di audizione, il professionista ha affermato che è interesse stesso del Gestore acquisire quanto prima i propri crediti e non rischiare la prescrizione (Doc. 77)

<sup>102</sup> In particolare, Publiservizi sarebbe tenuta ad acquisire unicamente i reclami pervenuti presso i tre sportelli e al numero verde predisposti per il Consorzio. La società avrebbe il compito di effettuare un'istruttoria sui medesimi fornendo al CITL le informazioni in suo possesso necessarie alla compiuta disamina della questione, soprattutto in tema di fatturazione. Gli esiti dell'istruttoria vengono sottoposti al Consorzio che assume, quindi, una decisione e provvede direttamente a comunicarla all'utente.

<sup>103</sup> Tale documento (70.6) reca, in estrema sintesi, l'aggiornamento di compiti e gli obiettivi, per il 2014, della Società affidataria nei confronti del Committente, stabilendo *“i parametri per la valutazione della qualità, efficienza ed efficacia dei differenti processi gestionali”*. Non viene specificata la natura e il grado di vincolatività verso il Consorzio del documento che sembra comunque essere meramente programmatico.

particolare, *“le tempistiche di evasione delle pratiche connesse allo svolgimento dei servizi di riscossione dei canoni idrici”*. Allo stato, in pendenza del reclamo, la procedura di riscossione viene sospesa: detta procedura non è formalizzata in atto/documento interno ma verrebbe in concreto sempre seguita;

- in merito *all’emissione e notifica degli atti di ingiunzione fiscale ex RD n. 639/1910* al fine della riscossione coattiva dei canoni idrici, il professionista afferma anzitutto trattarsi di attività che è oggetto specifico, tra le altre, del contratto d’appalto in essere con il CITL, da svolgersi in esecuzione delle decisioni di quest’ultimo<sup>104</sup>. Pertanto, la società non potrebbe esimersi dallo svolgerla. In ogni caso, l’uso di tale strumento di riscossione coattiva sarebbe pienamente legittimo in base all’attuale assetto normativo e sulla scorta di giurisprudenza *consolidata*, attesi la natura pubblica dell’Ente gestore, l’abilitazione specifica della società affidataria nonché l’idoneità dello strumento ad essere applicato a tutte le entrate, anche patrimoniali, degli Enti locali. La parte rivendica anche la piena correttezza della procedura in concreto seguita: l’utente moroso viene sollecitato – secondo, tuttavia, una tempistica imprecisata rispetto alla prevista scadenza dei pagamenti – mediante la spedizione di appositi “avvisi” con i quali si richiede il pagamento, entro 60 gg dalla ricezione, degli importi indicati in bolletta maggiorati delle spese di notifica. Espressamente, Publiservizi afferma che tale avviso avrebbe la funzione, oltre che di informare il debitore, anche di “rendere certa, liquida ed esigibile la pretesa creditoria”. Nel caso che tali avvisi restino inevasi e che nel contempo non venga presentato ricorso avanti all’autorità giurisdizionale per l’annullamento o la rettifica, Publiservizi procede all’emissione e notifica degli atti di ingiunzione fiscale.

#### **4) Le osservazioni degli intervenienti**

##### **Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Enti Locali- ANACAP**

**88.** In esito all’accoglimento dell’istanza di partecipazione al procedimento e alla audizione concessagli, l’associazione di categoria ANACAP ha prodotto una nota di osservazioni in merito al presente procedimento anzitutto contestando, al pari dei professionisti, la competenza dell’AGCM sulle questioni qui al vaglio che rientrerebbero, invece, nel perimetro regolatorio dell’AEEGSI<sup>105</sup>. In estrema sintesi, nel merito del procedimento, l’Associazione, si concentra esclusivamente sulla pratica C) contestata ai professionisti – e in particolare a Publiservizi – segnatamente quanto all’emissione di ingiunzioni fiscali per il recupero coattivo delle morosità idriche. Alla società, in particolare, non potrebbe essere direttamente imputata tale condotta in quanto essa costituisce, anzitutto, oggetto specifico del contratto d’appalto intercorrente con il CITL. In ogni caso, l’utilizzo di tale procedura esecutiva non potrebbe costituire una pratica commerciale scorretta: l’ingiunzione fiscale sarebbe, infatti, uno strumento evidentemente e di per sé “aggressivo” in quanto così conformato *ex lege* per consentire all’Ente pubblico e al suo riscossore – in via di privilegio - di aggredire il patrimonio del debitore moroso. Poiché mirata ad acquisire un’entrata *pubblica*, tale procedura esecutiva risulta obbligatoria – da parte del Creditore – ed, altresì, irrinunciabile anche in presenza di reclamo da parte del debitore esecutato: ciò in quanto, *“le regole deputate alla riscossione delle entrate pubbliche sono poste a favore del soggetto*

<sup>104</sup> art. [omissis], del Contratto, sub [omissis]. Ivi è previsto che Publiservizi deve garantire [omissis].

<sup>105</sup> Doc. 118.

*procedente (favor aerari) e sono diverse da quelle che disciplinano la riscossione dei crediti del privato, perché sottese alla tutela di un interesse prevalente, qual è l'interesse pubblico”.*

#### **Associazione dei consumatori CO.DI.CI**

**89.** In esito all'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento e all'accesso agli atti del relativo fascicolo, l'associazione di consumatori CO.DI.CI ha presentato alcune osservazioni scritte in merito all'utilizzo dell' *“ingiunzione fiscale ai fini della riscossione delle morosità tariffarie del servizio idrico integrato”*<sup>106</sup>. Ivi, dopo aver richiamato il vigente quadro normativo sulla tariffa del SII ed evidenziato, sulla scorta di nota giurisprudenza costituzionale e di merito, la natura di diritto privato della medesima tariffa e del rapporto tra utente e Gestore del servizio, ha dedotto l'illegittimo utilizzo dell'ingiunzione fiscale al fine della riscossione dei crediti relativi all'erogazione dell'acqua. In estrema sintesi, secondo l'associazione, tale strumento, riservato ai soggetti pubblici in base alla vigente disciplina, trova fondamento e giustificazione nell'esigenza di garantire ai medesimi soggetti la celere riscossione delle proprie entrate senza ricorrere all'autorità giudiziaria per procurarsi il titolo esecutivo necessario per l'esecuzione forzata. Se tale privilegio – che corrisponde ad una inevitabile compressione dei diritti di difesa del cittadino – appare giustificato in relazione al pubblico interesse che sorregge il recupero dei tributi, non altrettanto può dirsi in vista della riscossione delle entrate patrimoniali (ossia “non tributarie”, come la tariffa idrica) atteso che, in merito ad esse, la PA non ha una posizione di supremazia nei confronti dell'utente, bensì intrattiene un rapporto di tipo privatistico. Nell'ambito di siffatto rapporto, il Gestore idrico, al fine dell'ottenimento della liquidazione delle morosità, ha già a disposizione la possibilità di *distacco* della fornitura quale effetto del principio *inadimplenti non est adimplendum*: tale possibilità, peraltro, gli garantisce comunque una posizione di supremazia sul consumatore atteso che questi non può rivolgersi ad altro Gestore a causa dell'erogazione del bene primario-acqua in regime di monopolio.

#### **IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA, IL GAS E IL SISTEMA IDRICO**

**90.** Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento riguarda il settore dei servizi idrici, in data 5 novembre 2015 è stato richiesto il parere all'Autorità per l'energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (AEEGSI), ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo.

**91.** Con nota pervenuta in data 11 dicembre 2015, la suddetta Autorità ha svolto varie osservazioni di carattere generale sul settore idrico ed ha fornito alcune informazioni acquisite dalla stessa AEEGSI, nel corso di un procedimento avviato nei confronti di CITL, il cui oggetto - come rilevato dalla medesima autorità di regolamentazione - non presenta profili di sovrapposizione con l'oggetto del presente provvedimento.

**92.** Nella parte generale, l'AEEGSI si è soffermata su aspetti peculiari e criticità presenti, trasversalmente, in seno all'attività dei Gestori del Servizio Idrico Integrato svolgendo ampie osservazioni che qui si riportano per quanto di interesse al presente procedimento:

---

<sup>106</sup> Doc. 117.1



- il settore del SII è un *monopolio naturale* che resta interamente regolato per effetto di: (i) misure nazionali (es. dPCM 29 aprile 1999 “*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*”) e locali (es. *Carte del SII* adottate dagli Enti d’Ambito); nonché in considerazione dei (ii) futuri interventi regolatori di AEEGSI, i quali dovrebbero essere adottati entro fine 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017 (DCO 560/2015/R/IDR);

- riguardo alle *azioni intraprese dai Gestori per il recupero dei propri crediti* va tenuto conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico (specie nella Regione Campania), i quali si traducono in oneri posti su tutti gli utenti: in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto per il SII, i costi di morosità finirebbero per determinare un aumento generalizzato delle tariffe. Le ragioni dei livelli di morosità - più elevati rispetto a quelli dei settori energetici - probabilmente, risiedono in gran parte nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l’utente, a differenza dei settori energetici, non coglie il costo industriale e ambientale;

- circa la *rilevazione dei consumi e conseguente fatturazione*, l’AEEGSI osserva che, allo stato non esiste alcuna norma che imponga la fatturazione del SII soltanto in base ai consumi effettivi: il ricorso a fatturazioni basate anche su letture stimate, da un lato, consente di evitare i sovra-costi che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione e, dall’altro, si rende inevitabile laddove risulti oggettivamente problematica l’accessibilità ai misuratori. La possibilità di fatturare consumi stimati - consentita anche dal dPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi - in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura - previsti nelle Carte dei Servizi rimesse agli Enti d’ambito e a cui si rinvia per competenza. Il comportamento del Gestore può dunque risultare non diligente - e, pertanto, censurabile - ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione;

- l’AEEGSI rileva, inoltre, che la *presentazione di un reclamo non dovrebbe comportare il divieto di sospendere la fornitura per morosità*, essendo necessario contemperare l’esigenza dell’utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici. Ciò vale soprattutto nella congiuntura attuale, in ragione degli elevati livelli di morosità che si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti;

- circa le modalità di *comunicazione all’utenza riguardo alle tariffe applicate*, l’AEEGSI richiama la disciplina formalizzata nella propria delibera AEEGSI del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/1DR ove è prescritto, come adempimento necessario e sufficiente per il Gestore, che “*La bolletta riport(i) i valori della tariffa applicata all’utente finale e l’ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l’organismo da cui deriva*” (art. 10).

**93.** Nella parte relativa ai profili specifici dei singoli procedimenti, l’AEEGSI ha informato, anzitutto, di aver svolto, nei giorni 24, 25 e 26 febbraio 2015, una visita ispettiva presso la sede del Gestore casertano, a seguito della quale - e sulla base delle relative acquisizioni - ha avviato un procedimento istruttorio inteso alla verifica di *violazioni della regolazione tariffaria del servizio idrico integrato* che è tuttora in corso<sup>107</sup>. Al riguardo, l’AEEGSI evidenzia preliminarmente “*che*

<sup>107</sup> Deliberazione 370/2015/S/IDR del 23 luglio 2015.

*non sussistono profili di sovrapposizione tra le contestazioni oggetto del citato procedimento sanzionatorio (...) e quelle oggetto del procedimento avviato dall'AGCM*".

**94.** In ogni caso, il regolatore ha reputato opportuno segnalare alcune delle evidenze emerse durante la sua ispezione in quanto attinenti a due delle pratiche contestate ai professionisti dall'AGCM, come *supra* descritte *sub A)* e *B)*.

**95.** Con riferimento alla pratica *sub A)*, AEEGSI ha rilevato che, nel periodo 2010-2012, "*non risultano modifiche all'articolazione tariffaria da comunicare agli utenti che siano correlate al superamento del consumo minimo impegnato e che abbiano comportato una riduzione dei consumi ricadenti nello scaglione tariffario più basso*". Da un lato, infatti, il consumo minimo impegnato per le utenze domestiche sarebbe stato disapplicato da CITL nel 2005. Dall'altro lato, tra il 2010 e il 2012 la tariffa unitaria applicata è rimasta costante, mentre nel 2011 l'ampiezza del primo e del secondo scaglione è stata ampliata<sup>108</sup>, comportando una riduzione della spesa degli utenti.

**96.** Per quanto riguarda invece la pratica *sub B)*, AEEGSI ha riportato che i dati dichiarati dal Consorzio evidenzerebbero un incremento del numero delle rilevazioni dei consumi nel periodo 2011-2014 effettuate da "ditta incaricata" (attualmente Publiservizi), nonché delle autoletture. In particolare, AEEGSI riporta le dichiarazioni di CITL secondo cui mentre fino alla fine del 2013 erano previsti 2 cicli di letture all'anno, nel 2014 se ne sono effettuati 3 e nel 2015 si prevedeva di effettuare 4 cicli di lettura. Le letture effettuate dalla "ditta incaricata" sarebbero passate da oltre 66.000 nel 2011 ad oltre 156.000 nel 2014. Parallelamente, le autoletture sarebbero passate da circa 1250 nel 2011 a oltre 2500 nel 2014.

AEEGSI riporta inoltre che dai prospetti forniti da CITL risulterebbe che per alcuni comuni il Consorzio non emette bollette dal 2011. A fronte di ciò, nel periodo 2011-2013 il Consorzio avrebbe emesso fatture per oltre il 90% delle utenze servite; tale percentuale si sarebbe ridotta al 72% nel 2014. La percentuale di utenze fatturate che ha ricevuto bollette determinate sulla base di due letture sarebbe aumentata dal 78% nel 2011 al 95% del 2014.

AEEGSI ha riportato che CITL ha dichiarato di stimare i consumi sulla base del metodo *pro-die*, applicato ai consumi delle ultime tre rilevazioni. Per i nuovi utenti viene fatturata solo la quota fissa in assenza di lettura reale. Il regolatore ha poi riportato gli esiti dell'esame di alcune delle bollette acquisite presso il Consorzio, dalle quali non emergerebbero "*incongruenze nelle stime dei consumi addebitati [...] ma solamente una problematica di corretta restituzione degli acconti in sede di conguaglio a seguito di lettura*". Per un primo cliente, l'acconto 2011 è stato basato sui dati relativi ai consumi 2007-2009 e il conguaglio 2011 è stato basato sulle letture 2011 e 2012. Per un secondo cliente, gli acconti 2011-2013 sono stati calcolati su una "stima poco consistente" basata su una lettura risalente al 2010; in seguito alla sostituzione del contatore nel 2014 il Consorzio avrebbe rivisto la stima al rialzo, ma avrebbe rinunciato a conguagliare gli acconti 2011-2013. Per un terzo utente, gli acconti 2012 e 2013 sarebbero stati calcolati sul medesimo *pro-die* basato sulle letture dei periodi precedenti; a seguito di una lettura effettuata nel 2014, CITL avrebbe rivisto al ribasso la stima *pro-die*, ma avrebbe conguagliato solo il 2013, e non il 2012. Anche per un quarto utente risulta che non siano stati effettuati i conguagli a favore di questi per il

---

<sup>108</sup> Nel proprio parere, l'AEEGSI cita per errore la delibera 4/2009 del CITL in riferimento a tale ampliamento degli scaglioni. L'ampliamento (con decorrenza 1/1/2012) è invece avvenuto con la delibera 4/2011 del CITL.

2012 e il 2013; inoltre, anche per tale utente l'acconto 2011 è stato basato su letture risalenti al 2007 e al 2008.

## V. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

**97.** In via preliminare va affrontata l'eccezione di incompetenza dell'Autorità sollevata dai professionisti nelle memorie difensive, la quale non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

**98.** In primo luogo, si osserva che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse caratterizzate da elevati profili di aggressività, le quali non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall'indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

**99.** In secondo luogo, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. A parte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la del. 586/2012 del 28 dicembre 2012)<sup>109</sup>, sulla quale l'Autorità non interviene, gli altri aspetti relativi alla qualità contrattuale, come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere, sono attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell'adozione di un provvedimento definitivo. Nell'ambito di tale consultazione, l'AEEGSI ha proposto che le misure che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie previgenti a livello nazionale (dPCM 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento di Acquedotto e Carta del SII), le quali non contengono norme settoriali di derivazione UE.

**100.** In terzo luogo, l'art. 27, comma 1-bis, del Codice del Consumo, prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati<sup>110</sup>.

**101.** In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto la maggior parte delle segnalazioni dei consumatori pervenute all'Autorità sono state trasmesse - "per i profili di competenza" - direttamente dall'AEEGSI; ma come già rilevato quest'ultima ha anche affermato nel parere qui reso che tra il proprio procedimento istruttorio e le pratiche commerciali scorrette oggetto del presente provvedimento non sussistono profili di "sovrapposizione".

**102.** Consegua da quanto sopra la competenza generale ed esclusiva dell'Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

**103.** Venendo ora alle valutazioni di merito, si rileva che oggetto del presente provvedimento sono le condotte tenute da Consorzio Idrico Terra di Lavoro e Publiservizi S.r.l. nell'erogazione del servizio idrico integrato (SII). Il CITL è un consorzio pubblico istituito, ai sensi dell'art. 31 del TUEL, per la gestione del servizio idrico integrato affidatogli oltre cinquant'anni fa dai comuni e

---

<sup>109</sup> Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l'avvio e la cessazione del rapporto contrattuale; le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi telefonici.

<sup>110</sup> Cfr. *Guidance* sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE, pp 18, 19, disponibile sul sito: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

dalla provincia di Caserta. Attualmente i comuni – consorziati e non – serviti dal professionista sono circa una trentina, per un totale complessivo di settantamila utenze.

Publiservizi S.r.l. è la società affidataria, da parte del Consorzio, della riscossione dei canoni idrici nonché del supporto al medesimo Ente di vari servizi afferenti alle forniture idriche.

**104.** Per servizio idrico integrato si intende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue. Il rapporto di consumo tra il gestore del SII e il consumatore nasce con l'attivazione dell'utenza ed è disciplinato dal contratto di somministrazione, dalla Carta del Servizio Idrico Integrato e dal Regolamento di Acquedotto.

**105.** La natura essenziale del bene oggetto del rapporto di consumo, unitamente alla posizione di monopolio legale goduta dal Gestore – che priva il consumatore della possibilità di cambiare fornitore a fronte di uno scadimento della qualità dei servizi – pongono l'utente in una situazione di significativa debolezza contrattuale.

**106.** Tale debolezza permette peraltro al Gestore di esercitare un indebito condizionamento sulle scelte economiche del consumatore, fondato sulla minaccia (implicita o esplicita) di distacco effettivo della fornitura di tale servizio essenziale nonché, nel caso specifico, sulla facoltà – agevolata dalla natura pubblica del Gestore – di realizzare coattivamente i propri crediti mediante strumenti diretti e più rapidi.

**107.** In tale contesto, il comportamento dei professionisti – del Gestore ma anche della società che offre il suo supporto allo stesso in vista dei medesimi obiettivi economici – deve essere improntato ad uno standard di diligenza particolarmente elevato, che nel caso presente non è stato rispettato. L'istruttoria ha infatti evidenziato che in alcuni ambiti i professionisti – ciascuno in ragione del proprio grado di responsabilità e decisione – hanno trascurato gli obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, avvalendosi anche di strumenti coercitivi ed aggressivi.

Va infine rilevato che la situazione di morosità esistente tra le utenze amministrate dal CITL, addotta dal Gestore e confermata dall'AEEGSI con riferimento all'intero territorio campano, se da un lato può rendere necessario l'uso di strumenti incisivi per il recupero delle somme dovute, non può in ogni caso comprimere il diritto degli utenti al preventivo accertamento della correttezza degli addebiti richiesti.

**108.** Nel merito delle singole pratiche commerciali scorrette imputabili ai professionisti, si rileva, preliminarmente, che i vari comportamenti adottati dal professionista risultano strettamente legati tra loro, al punto che il mancato rispetto della diligenza professionale in uno di essi si riverbera inevitabilmente sulle altre, falsando in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore. Esse, sebbene singolarmente considerate siano tutte potenzialmente lesive delle norme del Codice del Consumo, possono perciò essere ricondotte, avuto riguardo alla fase del rapporto consumeristico cui esse si riferiscono, a tre distinte pratiche commerciali scorrette.

**109.** Le condotte descritte al par. II, *sub A*) sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nell' *omissione di adeguata comunicazione agli utenti circa l'entrata in vigore di modifiche tariffarie, potenzialmente più onerose, e relative decorrenze e modalità di applicazione* tale da alterare le scelte commerciali dell'utente circa l'opportunità di modifica dei propri consumi idrici e conseguente pianificazione della relativa spesa.

**110.** Le condotte descritte al par. II, *sub B)* sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nella ***richiesta di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi*** in quanto afferenti all'indebito condizionamento del consumatore - circa il pagamento di somme su consumi difforni da quelli reali oppure dovute con modalità e tempi diversi - derivante dalla minaccia implicita del distacco della fornitura o in ogni caso dell'ingiunzione fiscale;

**111.** Le condotte descritte al par. II, *sub C)* sono riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta, consistente nella ***gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami***, in quanto afferente all'indebito condizionamento delle scelte economiche del consumatore imposto dalla mancata trattazione tempestiva ed esauriente del proprio reclamo e dalla mancata sospensione della riscossione peraltro garantita, in capo al Gestore pubblico, dall'esperimento rapido e diretto dello strumento coattivo dell'ingiunzione fiscale.

**112.** Tali pratiche risultano contrarie al Codice del Consumo, nei sensi che vengono di seguito partitamente indicati.

#### **PRATICA A)**

**113.** Le evidenze complessivamente raccolte mostrano che fino alla prima metà del 2009 la tariffa idrica applicata da CITL era articolata su numerose categorie di utenza (12 per quelle domestiche), differenziate in base alla ampiezza della fascia di consumo a tariffa agevolata, variabile da 72 mc/anno a 544 mc/anno per le utenze domestiche. La struttura tariffaria introdotta a partire dalla seconda metà del 2009 ha previsto, invece, un'unica fascia agevolata pari a 72 mc/anno fino alla fine del 2011 e successivamente ampliata a 108 mc/anno a partire dal 1° gennaio 2012.

**114.** La modifica tariffaria così introdotta è stata di grande rilievo ed ha significativamente inciso sulla spesa sostenuta dall'utenza per la fornitura idrica, in particolare incrementandola per la maggior parte delle categorie di utenza: ciò a causa dello spostamento di parte della quota di consumi già *agevolati* negli scaglioni a tariffazione più elevata, come già evidenziato nella risultanze istruttorie. A titolo di esempio, si consideri il caso di un utente con un consumo di 108 mc/anno: prima della modifica della struttura tariffaria tale quantitativo risultava interamente compreso nella fascia di consumo agevolata (utenza domestica di categoria 2) e per esso, come risulta dalla tabella seguente, fino al primo semestre 2009 tale utente avrebbe pagato 43,2 euro. Con la nuova tariffa (decorrente dal secondo semestre del 2009), il medesimo utente avrebbe pagato, per il medesimo consumo, 54,3 euro subendo un aumento della spesa del 25% dovuto esclusivamente allo slittamento alla prima fascia di *eccedenza* di una parte del consumo precedentemente ricompreso in tariffa *agevolata*<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Come rilevato dalle risultanze istruttorie, l'aumento effettivo di spesa è stato maggiore perché anche le aliquote associate ai nuovi scaglioni tariffari sono state aumentate.

<i>Utente domestico categoria 2 (fascia agevolata I sem. 2009 = 108 mc/anno)</i>							
Con struttura tariffaria I sem. 2009				Con struttura tariffaria II sem. 2009			
scaglione	mc	tariffa	spesa	scaglione	mc	tariffa	spesa
0-108	108	0,4	43,2	0-72	72	0,4	28,8
				73-108	36	0,71	25,56
							54,36

**115.** L'effetto incrementale di spesa sarebbe stato ancora maggiore per le altre categorie di utenze domestiche correlate a fasce agevolate più ampie: p.es., per un utente di categoria 4 con un consumo esattamente pari a 180 mc/anno, la spesa sarebbe aumentata da 72 a oltre 121 euro, con un aumento del 68%.

<i>Utente domestico categoria 4 (fascia agevolata I sem. 2009 = 180 mc/anno)</i>							
Con struttura tariffaria I sem. 2009				Con struttura tariffaria II sem. 2009			
scaglione	mc	tariffa	spesa	scaglione	mc	tariffa	spesa
0-180	180	0,4	72	0-72	72	0,4	28,8
				73-108	36	0,71	25,56
				> 108	72	0,93	66,96
							121,32

**116.** Va sottolineato che l' aumento di spesa è stato permanente (ossia non scalfito dall'ampliamento – da 72 a 108mc/annui - della fascia unica a tariffa agevolata a partire dal 1° gennaio 2012) per tutti quei consumatori i cui contratti di fornitura idrica prevedevano, nel primo semestre 2009, una fascia agevolata di consumo superiore a 108 mc/anno (utenze domestiche di categoria da 3 a 12).

**117.** Pertanto, nonostante l'entità della modifica tariffaria introdotta - anche a causa della maggiore onerosità della stessa come imposta, in via permanente, ad una parte assai rilevante di utenti per i rispettivi consumi d'acqua – il CITL ha adottato accorgimenti informativi davvero minimi, limitandosi alla sola esposizione in bolletta della nuova struttura tariffaria, insufficienti a garantire una piena consapevolezza dei consumatori di tale mutamento della struttura tariffaria e delle conseguenze sulla loro spesa per il consumo di acqua. Tale omissione informativa ha determinato quindi una distorsione delle scelte di consumo degli utenti serviti da CITL, inducendoli a scelte che altrimenti non avrebbero compiuto.

**118.** Peraltro, anche negli anni successivi all'introduzione della nuova struttura tariffaria è stata omessa qualsiasi comunicazione aggiuntiva all'utenza, pure in occasione del citato ampliamento della fascia agevolata, come deciso nel 2011 e applicato a partire dal gennaio 2012<sup>112</sup>.

**119.** L'opacità informativa riscontrata sul punto sembra rimarcare anche alla luce del dettato della *Carta dei Servizi*<sup>113</sup> adottata dal medesimo Gestore la quale, infatti, espressamente impone a

<sup>112</sup> Nel parere AEEGSI, per errore materiale, tale ampliamento è attribuito ad una delibera del 2009, invece che del 2011.

<sup>113</sup> Parag. 8

questi un obbligo di chiarezza e puntualità nella comunicazione ai clienti su tutti gli elementi delle “modalità di prestazione dei servizi” e, specificamente “*circa il meccanismo di composizione della tariffa nonché ogni variazione della medesima*”. La suddetta trasparenza deve tradursi, sempre in base alla Carta, da un lato, nell’adozione di “*un linguaggio facile ed accessibile*” e, dall’altro, in un impegno tempestivo e continuativo del Gestore, esteso espressamente alla verifica periodica “*dell’efficacia delle informazioni e comunicazioni effettuate e per recepire eventuali ulteriori esigenze dei clienti*”.

**120.** Tale evidente attenzione sui risvolti informativi è logicamente motivata, in seno alla Carta, dalla piena consapevolezza del Gestore riguardo alle esigenze dell’utenza “*di agevolare la pianificazione delle spese familiari*”, esigenze tanto più forti quando, come nel caso de quo, si tratta di nuove modifiche tariffarie tali da incidere direttamente – ed in sicuro aumento, rispetto al passato - sui corrispettivi dovuti per l’erogazione del servizio.

**121.** Pertanto, i laconici prospetti informativi, contenuti nelle bollette, con cui i consumatori sono stati informati del superamento del c.d. *minimo garantito* (cioè della fascia di consumo a tariffa agevolata di ampiezza scelta dall’utente) già oggetto degli originari contratti, non si pongono evidentemente in linea con - l’alto - standard di diligenza sul punto teoricamente garantito dallo stesso Gestore in seno alla propria Carta dei Servizi.

**122.** Va anche osservato, alla luce di quanto emerso in istruttoria, che, alla scarsa trasparenza della comunicazione in bolletta in merito al superamento del c.d. minimo garantito – sia all’atto dell’introduzione delle modifiche tariffarie sia in prosieguo - il Consorzio non ha supplito neppure con un’informazione adeguatamente analitica e “personalizzata” in seno ai riscontri sulle numerosissime richieste di chiarimenti/reclami presentati, sul punto specifico, dai consumatori.

**123.** Tale condotta del Consorzio, pertanto, appare in contrasto con gli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, in quanto la mancanza di un’informativa chiara e completa sul superamento del c.d. “minimo garantito” già applicato ai contratti con l’utenza – e, più in generale l’assenza di indicazioni sufficienti a comprendere in modo adeguato regole tariffarie nuove e potenzialmente più onerose per il consumatore – sono idonee a indurre l’utente ad assumere decisioni commerciali che non avrebbe altrimenti preso. Ciò in particolare, in merito all’opportunità di modificare i propri consumi idrici e all’accantonamento delle somme necessarie al pagamento delle future bollette.

**124.** Deve escludersi l’imputabilità di tale condotta a Publiservizi – che tra l’altro, ha in essere un vincolo contrattuale con il Consorzio solo dal 13 settembre 2011 - in quanto, nel caso specifico, la predisposizione della struttura della bolletta e, segnatamente le informazioni ad essa allegate verso gli utenti, sono interamente decise e approvate dal Consorzio, residuando in capo alla società solo un obbligo esecutivo in base alle specifiche indicazioni ricevute.

#### **PRATICA B)**

**125.** Le risultanze agli atti mostrano come, in un contesto caratterizzato da una nuova struttura tariffaria che aveva significativamente ridotto per numerosi utenti la fascia di consumo a tariffa agevolata, CITL abbia proceduto a fatturare con grave ritardo alla quasi totalità di utenti e in gran parte sulla base di acconti e successivi conguagli, a causa della mancanza di letture effettive. Tali condotte hanno impedito alla quasi totalità degli utenti serviti di effettuare scelte correttamente informate in merito ai propri consumi idrici, nonché li hanno indebitamente condizionati al

pagamento di importi non corrispondenti a consumi effettivi e/o correlati al momento del consumo.

**126.** Nello specifico, almeno a partire dal 2011, CITL ha emesso un significativo numero di fatture non corrispondenti a consumi effettivi, a causa della mancata effettuazione delle letture previste e dell'utilizzo di stime di incerta affidabilità. Negli anni esaminati si registrano infatti percentuali elevate di utenze non lette, circostanza che nel 2011 riguardava addirittura oltre la metà delle utenze amministrate; nonostante la situazione sia migliorata nel corso degli anni, permane, a tutt'oggi, il dato critico di una percentuale significativa di contatori che non riceve alcuna lettura nel corso dell'anno di riferimento. Come risulta dai dati riportati dall'AEEGSI, il Consorzio ha utilizzato solo pochi dati di misura provenienti da autoletture. Anche se non vi sono evidenze concrete di come, e con quale tempistica, vengano contabilizzate le autoletture in seno alla banca-dati delle rilevazioni, tale ridotto numero potrebbe essere almeno in parte dovuto allo scarto di quelle ritenute dal Gestore incongruenti rispetto ai consumi precedenti.

**127.** Le inaffidabili<sup>114</sup> stime dei consumi effettuate in assenza delle letture hanno prodotto valori rivelatisi molto distanti dai consumi effettivi, portando alla richiesta di pagamento di importi non dovuti, come testimoniato dal fatto che l'87% dei reclami registrati da CITL e Publiservizi riguardanti l'errata attribuzione di consumi (che rappresentano gran parte dell'insieme dei reclami ricevuti da CITL e Publiservizi) è stato accolto, nonché dagli esiti delle controversie sollevate dagli utenti avanti ai locali Giudici di pace. Inoltre, in taluni casi, come emerge dal parere AEEGSI, il Gestore non avrebbe effettuato i conguagli a favore dell'utente derivanti dall'acquisizione delle misure effettive.

**128.** Anche laddove le letture sono state effettuate e i dati di misura effettivi erano disponibili, l'emissione delle fatture di acconto e conguaglio è avvenuta con ampio e grave ritardo. Le evidenze raccolte indicano inoltre come CITL abbia inviato le fatture su consumi effettivi, di acconto e di conguaglio con almeno 6-12 mesi di ritardo, che si dilata fino ai tre anni per gli utenti di alcuni Comuni; addirittura, secondo quanto riportato dall'AEEGSI nel proprio parere, alcuni Comuni non ricevono fatture dal 2011. Tali ritardi riguardano pure le fatture di conguaglio e di rettifica, che talvolta sono state emesse anche a distanza di 3/5 anni.

**129.** CITL appare dunque essere venuto meno al normale grado di specifica diligenza ed attenzione che è lecito attendersi dal monopolista del SII, fatturando con grave ritardo sia importi non corrispondenti ai consumi effettivi sia conguagli basati sui dati di misura effettivi, e in alcuni casi non emettendo neppure fattura per alcuni Comuni per anni o non eseguendo conguagli a favore degli utenti. Tale comportamento, impedendo agli utenti del SII di rapportare tempestivamente i consumi realmente maturati al relativo esborso, li ha indotti ad effettuare scelte di consumo idrico che altrimenti, avendo a disposizione dati più aggiornati sui propri consumi e la propria spesa, non avrebbero preso; l'alterazione della scelta commerciale del consumatore appare tanto più grave se si considera che essa è avvenuta in un contesto ove la maggiore spesa dovuta alla nuova struttura tariffaria avrebbe reso necessaria una riconsiderazione delle opzioni di consumo idrico da parte degli utenti di CITL.

---

<sup>114</sup> Secondo quanto riportato da AEEGSI nel proprio parere, tale inaffidabilità emerge anche dall'utilizzo di riferimenti molto distanti nel tempo.



**130.** Pertanto, le condotte in questione costituiscono una pratica commerciale che appare contraria agli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto esse distorcono le scelte di consumo degli utenti, non mettendoli in grado di correlare tempestivamente i propri consumi alla relativa spesa e inducendoli a pagare somme non dovute (in caso di fatturazione stimata errata o incongruente) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (in caso di fatturazione ritardata), stante l'indebito condizionamento derivante dal timore di un distacco della fornitura o di un'ingiunzione fiscale che il CITL ha la facoltà di emettere a fronte dell'inadempimento dell'utente.

**131.** Anche con riferimento a tale condotta deve escludersi l'imputabilità a Publiservizi, in quanto, nel caso specifico, i servizi relativi alle verifiche dei consumi, alla gestione dei contatori e alle operazioni di fatturazione sono interamente decise e approvate dal Consorzio, residuando in capo alla società solo un obbligo esecutivo in base alle specifiche indicazioni ricevute.

#### **PRATICA C)**

**132.** Dalle evidenze agli atti emerge che CITL e Publiservizi hanno frapposto ostacoli ingiustificati all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori riguardo alla gestione dei reclami degli utenti, ponendo peraltro in essere condotte di tipo aggressivo in quanto sostenute dall'indebito condizionamento creato dalla continuazione dell'azione di riscossione mediante lo strumento dell'ingiunzione fiscale, pur in pendenza di una risposta motivata ed esauriente ai reclami e alle richieste degli utenti.

**133.** Come ammesso in ispezione dallo stesso Consorzio, attualmente i professionisti non dispongono di un sistema strutturato ed efficiente di accettazione e gestione di reclami dell'utenza, a partire dalle modalità di acquisizione degli stessi e per giungere alla tempistica di trattazione. Ciò peraltro in violazione anche degli standard prescritti dalla Carta dei Servizi a beneficio dei consumatori.

**134.** I professionisti acquisiscono in maniera sistematica soltanto i reclami pervenuti ai propri sportelli fisici senza prendere in alcuna considerazione quelli giunti con altri mezzi<sup>115</sup>, nonostante che la Carta dei Servizi preveda anche la trasmissione per "corrispondenza". Considerato che i professionisti hanno predisposto soltanto quattro sportelli fisici (uno presso la sede casertana del Consorzio e tre allestiti da Publiservizi in altrettanti comuni della provincia), tale modalità di acquisizione di per sé rende più difficile la presentazione di reclami sul servizio fornito da CITL (direttamente o attraverso Publiservizi).

**135.** Tale ostacolo all'esercizio dei diritti contrattuali appare solo marginalmente mitigato dal fatto che il Consorzio, come emerso anche da talune segnalazioni e da altre evidenze in atti, accetta e fornisce riscontro – in casi limitati e non sistematicamente – alle istanze pervenute con altre modalità (via telefax e corrispondenza), tenuto conto del fatto che nelle bollette inviate fino al 2015 all'utenza non si fa riferimento alcuno a tali modalità alternative, invitandosi esclusivamente al contatto con gli sportelli fisici disponibili.

**136.** Le risultanze istruttorie hanno altresì evidenziato ulteriori ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali provenienti dal ritardo oppure dalla scarsa motivazione delle risposte. In relazione ai reclami acquisiti, infatti, i tempi di istruttoria e trattazione sono mediamente assai più lunghi degli

---

<sup>115</sup> Publiservizi ha espressamente affermato, nelle proprie difese, che "non è un caso che i reclami in atti" (ossia quasi tutti quelli contenuti nelle segnalazioni a fondamento della comunicazione di avvio del presente procedimento) "siano stati inviati via fax, modalità quindi non conforme alle indicazioni riportate su ogni comunicazione inviata agli utenti da Publiservizi". Doc. 68.

standard stabiliti dalla Carta dei Servizi (pari a 20 o 30 gg, a seconda della necessità o meno del sopralluogo). Come sopra indicato, infatti, la media generale, nel quadriennio 2011- 2014 si attesta sui due mesi ma può raggiungere, per casi non del tutto isolati, diversi mesi oppure anni<sup>116</sup>. Tra il 2012 e il 2014, vi è stata una riduzione della percentuale di reclami che hanno ricevuto risposta nei tempi previsti e, nel 2014, ancora il 10% circa dei reclami richiedeva da sei mesi ad un anno per una risposta e, per una percentuale non trascurabile, oltre un anno.

**137.** Le evidenze raccolte in ispezione hanno altresì confermato quanto lamentato dai segnalanti circa la laconicità e scarsa motivazione delle risposte del Consorzio ai reclami, soprattutto in relazione alle richieste di chiarimenti e/o rettifiche in merito ai consumi rilevati e ai criteri di tariffazione utilizzati in ordine ai conseguenti addebiti all'utente. In particolare, in risposta alle numerose istanze riguardanti le variazioni tariffarie subite per effetto del superamento del "minimo garantito", il Consorzio si è costantemente e indistintamente limitato ad indicare gli estremi delle delibere CIPE e dei propri atti di recepimento rivendicando, senza altre analitiche motivazioni, la correttezza del proprio operato. Non diversa, peraltro, la situazione in merito alle doglianze (anch'esse numerose e prevalenti assieme a quelle appena citate) degli utenti circa le incongruenze tra periodo di tariffazione e periodo di rilevazione dei consumi: anche in merito ad esse, il Consorzio si è limitato a fornire la fotografia dei contatori – ove disponibile – e a richiamare, senza ulteriori dettagli, la legittimità dell'uso del criterio del "*pro-die*" in riferimento ai consumi stimati. L'assertiva laconicità dei riscontri risulta essere la causa di reclami reiterati e seriali da parte di moltissimi utenti.

**138.** Le scarse procedure di trattazione dei reclami in uso presso i professionisti non prevedono la sospensione della riscossione durante la pendenza dei reclami presentati attraverso i canali "istituzionali". Entrambi i professionisti hanno confermato l'esistenza soltanto di una "prassi" di sospensione della procedura di riscossione; non risultano proceduralizzati in alcun modo i casi in cui tale sospensione può o deve essere applicata, né le modalità di apposizione di eventuali "blocchi" alle procedure di riscossione nei sistemi informatici delle società. L'assenza di tale sospensione vale a maggior ragione nel caso di reclami pervenuti al di fuori dei canali istituzionali.

**139.** L'assenza di sospensione della procedura di riscossione a seguito di un reclamo (in particolare in merito alla fatturazione) fa sì che gli utenti reclamanti siano trattati – prima che la fondatezza del loro reclamo sia stata decisa - alla stregua di clienti morosi, nei confronti dei quali vengono emessi prima un sollecito di pagamento ("avviso di riscossione") e poi, in caso di perdurante morosità, un'ingiunzione fiscale. In un contesto in cui l'87% dei reclami di fatturazione si rivela fondato, tale condotta costituisce un indebito condizionamento nei confronti dei consumatori, che vengono scoraggiati dal contestare le fatture per timore dell'ingiunzione fiscale.

**140.** Dalle evidenze disponibili emerge che l'ingiunzione fiscale viene utilizzata, in molti casi, nei confronti di crediti contestati e dunque privi del carattere di "certezza" che dovrebbe caratterizzare il credito vantato in caso di procedura esecutiva. Infatti, è risultato un utilizzo massiccio nonché, evidentemente, "sistematico" ed "esclusivo" di tale strumento a fini di recupero delle "morosità" degli utenti, anche e soprattutto in quei casi ove il consumatore non aveva potuto concretamente contestare il credito addebitato a causa della mancata o erronea gestione del/dei reclamo/i.

---

<sup>116</sup> La tempistica di trattazione include naturalmente la fase istruttoria per la quale Publiservizi ha obbligo di supporto specifico in base al contratto d'appalto in essere con il Consorzio.

**141.** Entrambi i professionisti hanno infatti sostenuto che la mancata contestazione o reazione dell'utente nei confronti di tale avviso, unitamente al mancato pagamento dell'addebito nell'entità e nei termini ivi individuati, sarebbe sufficiente a rendere il medesimo credito "certo, liquido ed esigibile" abilitando direttamente all'attivazione della procedura coattiva di riscossione mediante "ingiunzione fiscale di pagamento" nei confronti del medesimo utente.

**142.** Il Consorzio e Publiservizi hanno applicato costantemente e comunque, anche a fronte delle morosità degli utenti derivanti da un reclamo in attesa di definizione, uno strumento "privilegiato" precostituito dall'ordinamento a favore dell'ente pubblico e della società sua affidataria della riscossione, al fine di garantire loro, in maniera più agevole – soprattutto, più rapida e diretta – l'incameramento delle entrate patrimoniali di pertinenza<sup>117</sup>.

**143.** Al riguardo, va osservato che se l'ordinamento vigente – a partire dalla lettera della norma istitutiva (il RD n. 639/1910) – legittima l'impiego di tale strumento in ragione della natura pubblica del Creditore in riferimento alle entrate di sua spettanza – sia tributarie che patrimoniali – è altrettanto evidente che il medesimo ordinamento, nella sua fase evolutiva, facoltizza e non obbliga tale soggetto (e i suoi delegati) all'esperimento dello strumento in relazione alle entrate non tributarie, i. e. "patrimoniali"<sup>118</sup>, tra le quali rientrano proprio le tariffe idriche<sup>119</sup>.

**144.** Attesa l'ormai assodata natura privatistica della tariffa idrica<sup>120</sup> e del rapporto intrattenuto tra Gestore SII e utente, il credito vantato dal CITL per l'erogazione dell'acqua non trova titolo nella

<sup>117</sup> Come noto, l'ingiunzione fiscale di pagamento costituisce una pretesa fiscale realizzata coattivamente dai soggetti pubblici e trova il suo fondamento e la sua giustificazione nell'esigenza di consentire agli stessi la celere riscossione delle loro entrate senza ricorrere all'autorità giudiziaria per procurarsi il titolo esecutivo.

L'organica disciplina dell'ingiunzione fiscale di pagamento è dettata dal testo unico delle leggi relative alla riscossione delle entrate patrimoniali dello Stato e degli altri enti pubblici, dei proventi del demanio pubblico e dei pubblici servizi e delle tasse sugli affari, approvato con R.D. 14 aprile 1910, n.639.

In base agli artt. 1 e 2 del R.D., tale strumento condensa la massima espressione del potere di imperio dell'Amministrazione, posto che viene emesso unilateralmente dalla P.A. ed è idoneo ad aggredire il patrimonio dell'utente.

Si tratta di un procedimento speciale e privilegiato rispetto a quello previsto dagli artt. 633 e ss. c.p.c., improntato a criteri di massima celerità, in quanto si fonda su un atto amministrativo complesso avente natura stragiudiziale che presenta al contempo i caratteri del titolo esecutivo e del precetto. Mediante atto di ingiunzione si intima formalmente al soggetto debitore di adempiere ad un certo obbligo entro un termine non superiore ai 30 giorni, pena l'avvio dell'esecuzione forzata. L'istituto deroga quindi rispetto alla ordinaria procedura monitoria ingiuntiva di matrice giurisdizionale (artt. 633 e ss. c.p.c) che prevede che la creazione dell'atto di ingiunzione avvenga nella sede processuale e ad opera di un organo terzo quale è il giudice.

<sup>118</sup> L'utilizzo di tale procedura di riscossione coattiva risulta obbligato solo in caso di riscossione di tributi, posto che la limitazione delle garanzie di difesa del contribuente è giustificabile sulla base del fatto che la P.A. persegue l'interesse superiore all'acquisizione delle pubbliche entrate a beneficio della collettività e al tal fine le è conferito il potere di auto-accertamento ed autotutela.

Per le entrate cd. patrimoniali vale invece un discorso diverso. L'insussistenza della posizione di supremazia della P.A. che caratterizza i rapporti di tipo contrattuale (come quello di fornitura idrica) ha indotto infatti il legislatore a prevedere la mera facoltà per l'amministrazione e per i soggetti deputati alla riscossione di utilizzare il procedimento coattivo dell'ingiunzione fiscale per tali entrate e, segnatamente, per la tariffa idrica.

<sup>119</sup> L'art. 17, co. 2, del d. lgs. 446/97 al prevede che "può essere effettuata mediante ruolo affidato ai concessionari la riscossione coattiva delle entrate delle regioni, delle province, anche autonome, dei comuni e degli altri enti locali, nonché quella della tariffa di cui all'articolo 156 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 [la tariffa del Servizio Idrico Integrato]". L'art. 36 co.2 del Decreto Milleproroghe d.l. 248/2007 ha confermato la facoltà per l'ente pubblico di procedere alla riscossione coattiva dei tributi e di tutte le altre entrate degli enti locali-

<sup>120</sup> In base all'ordinamento vigente e alla elaborazione giurisprudenziale. L' art. 154 del Codice Ambiente (rubricato: "La tariffa del servizio idrico integrato") recita, al comma 1: "La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell'entità dei costi di gestione delle opere, e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi

potestà impositiva dell'Ente pubblico ma configura il corrispettivo di una prestazione commerciale, che trova la sua fonte esclusivamente nel contratto tra utente e fornitore.

**145.** Siccome, nell'ambito di tale rapporto non ricorrono i presupposti oggettivi per conferire al Gestore una posizione di privilegio e di forza sul consumatore, è evidente che l'unico presupposto, nella fattispecie *de qua* per l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale al fine della riscossione coattiva della tariffa idrica è da ricondursi unicamente a ragioni di tipo soggettivo, ossia alla natura pubblica del Consorzio.

**146.** Per tale motivo, dovrebbe essere verificata con particolare rigore la presenza del presupposto fondamentale per l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale, cioè la sussistenza di un credito che presenti i caratteri della liquidità, della certezza e dell'esigibilità.

**147.** Nel caso specifico, e alla luce di quanto sopra illustrato, si ritiene che, sia nel caso di fatturazione relativa a consumi stimati sia nel caso di un reclamo cui non sia stata data risposta (negativa) adeguatamente motivata, non resti soddisfatto il requisito della certezza del credito e che, perciò, non ricorrano i presupposti per l'impiego corretto di uno strumento così immediato e invasivo quale è l'ingiunzione fiscale. Esso dovrebbe essere quindi limitato ai casi di acclarata e perdurante morosità, nei quali può rilevare l'interesse del Gestore ad ottenere un'agevole e rapida liquidità a discapito delle garanzie cui dovrebbe essere soggetto l'altro contraente.

**148.** Sulla base delle precedenti argomentazioni, l'utilizzo dell'ingiunzione fiscale da parte di CITL e Publiservizi appare costituire una pratica aggressiva. Infatti, la natura di atto preliminare all'esecuzione forzata esattoriale fa dell'ingiunzione fiscale uno strumento di forte ed indebito condizionamento per il consumatore, il quale è inevitabilmente indotto a pagare la somma dovuta entro il termine previsto a prescindere dalla fondatezza effettiva del credito vantato dal Gestore.

**149.** L'indebito condizionamento esercitato da CITL e Publiservizi attraverso l'uso dell'ingiunzione fiscale emerge ancora più chiaramente quando si osservi che il Consorzio, in quanto gestore del servizio idrico, dispone anche del potere di sospendere la fornitura - c.d. distacco - in caso di morosità, in virtù del principio *inadimplenti non est adimplendum*, che risente della natura contrattuale del rapporto tra gestore e utente. Ne deriva che CITL, in quanto ente pubblico locale che gestisce il servizio idrico, è posto nella condizione di sfruttare, al contempo, sia la propria natura pubblica sia la condizione privatistica di contraente a svantaggio del consumatore, il quale sarà indotto all'immediato pagamento al fine di evitare conseguenze a lui più sfavorevoli, sia di tipo economico (derivanti dalla capacità del Gestore di aggredire l'intero patrimonio dell'utente per soddisfare le proprie pretese), sia di tipo materiale - come la sospensione della fornitura di un bene primario e irrinunciabile, non altrimenti reperibile se non dal proprio Gestore locale di riferimento.

**150.** Alla luce delle considerazioni precedenti, la pratica in esame - consistente nella creazione di ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori, attraverso la mancata predisposizione di un adeguato sistema di gestione dei reclami dell'utenza che preveda la sospensione delle procedure di riscossione in attesa di un motivato riscontro al reclamo, e nella correlata massiccia e pressoché esclusiva emanazione di ingiunzioni fiscali da parte del gestore locale del servizio idrico per

---

di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio «chi inquina paga». Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.”

La natura privatistica della tariffa idrica è stata, anzitutto riconosciuta dalla Corte Costituzionale (con la nota sentenza n. 335/2008 e, recentemente anche sentenza del 09 luglio 2015 n.142) nonché dalle SS UU Cassazione (per tutte, sentenza n. 11720/2010) e dalla giurisprudenza amministrativa (cfr., T.A.R. Campania, sez. Salerno, n. 24/2009).

riscuotere i propri crediti, ancorché non certi - integra gli estremi della pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Cod. Consumo. Ciò in quanto il comportamento del consumatore - che non può rivolgersi ad altri per l'acquisizione di un bene primario - risulta inevitabilmente condizionato dalla posizione di supremazia che l'ente rivendica grazie alla disponibilità di più strumenti, anche coercitivi, per soddisfare le proprie pretese economiche.

**151.** Tale condotta deve essere imputata anche a Publiservizi, in quanto, nel caso specifico, la stessa, nel fornire supporto al Consorzio nell'attività di acquisizione e gestione dei reclami, si occupa direttamente e in via principale della fase istruttoria relativa ai medesimi ed è quindi corresponsabile in merito alla tempistica di trattazione. Inoltre, la società è, in base al contratto d'appalto con il Gestore, direttamente responsabile del servizio di riscossione.

## VI. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**152.** 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.

**153.** In caso di procedimento che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di condotte dotate di autonomia strutturale e funzionale, ascritte alla responsabilità dei professionisti, si applica il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**154.** 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.

**155.** Con riferimento alla dimensione dei professionisti va osservato che il Consorzio, ancorché si trovi in una posizione di monopolio nella prestazione di un bene essenziale, presenta un fatturato modesto ed è in perdita. Anche Publiservizi presenta un fatturato di modesta entità.

**156.** Con riguardo alla gravità della pratica sub A), si tiene conto: i) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori consistente nell'impossibilità di pianificare tempestivamente le spese domestiche correlate ai consumi idrici; ii) della diffusione della pratica in considerazione, che riguarda tutti i consumatori serviti dal Consorzio.

**157.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere continuativamente dal luglio 2009 fino alla fine del 2012, all'atto dell'entrata in vigore della regolamentazione rilevante dell'AEEGSI<sup>122</sup>. Inoltre, per gli effetti della prescrizione, la durata della pratica viene qui considerata limitatamente al periodo 2010-2012.

---

<sup>122</sup> Nel 2012, l'AEEGSI è intervenuta in merito alla trasparenza informativa in bolletta, con la Delibera n. 586/2012/R/idr, concernente l' "approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del SII". Ivi, il relativo allegato dettaglia la tipologia di informazioni da rendere ai consumatori a partire dalla bolletta in merito, tra altro, a fatturazioni e consumi e, nello specifico ambito, anche alla "tipologia di tariffa applicata".

**158.** Sulla base di tali elementi — e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI - si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nella misura di 50.000 €(cinquantamila euro).

**159.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del professionista, che presenta condizioni non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica *sub A*) nella misura di 40.000 €(quarantamila euro).

**160.** Con riguardo alla gravità della pratica sub B), si tiene conto: i) della natura dell'infrazione, caratterizzata da un significativo grado di offensività; ii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori; iii) della debolezza contrattuale dei consumatori che, oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa, non hanno la possibilità di cambiare fornitore e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in caso di mancato pagamento degli importi o di ingiunzione fiscale; iv) dalla diffusione della pratica, che riguarda tutti i consumatori serviti dal Consorzio.

**161.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere dal 2011 e risulta ancora in corso.

**162.** Sulla base di tali elementi – e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI -, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nella misura di 50.000 €(cinquantamila euro).

**163.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del professionista, che presenta condizioni non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica *sub B*) nella misura di 40.000 €(quarantamila euro).

**164.** Con riguardo alla gravità della pratica sub C), si tiene conto di tutti gli elementi menzionati in riferimento alla pratica *sub B*).

**165.** Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che essa è stata posta in essere dal 2011 e risulta ancora in corso.

**166.** Sulla base di tali elementi – e considerato il peculiare contesto socio-economico in cui opera il Gestore come richiamato nel parere di AEEGSI - si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro nonché a Publiservizi S.r.l. – in quanto professionista operativamente investito della fase istruttoria dei reclami nonché diretto responsabile del servizio di riscossione dei canoni idrici per Conto di Consorzio Idrico Terra di Lavoro - nella misura di 100.000 €(centomila euro).

**167.** Tuttavia, in considerazione della situazione economica del Consorzio che presenta condizioni economiche non positive con un bilancio in perdita, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Consorzio Idrico Terra di Lavoro per la pratica *sub C*) nella misura di 80.000 €(ottantamila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub A*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante un'informativa omissiva e insufficiente

sulle modifiche tariffarie introdotte, a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione ai servizi offerti dal Gestore SII;

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub B*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore – derivante dal timore del distacco della fornitura - circa il pagamento di somme non dovute correlate a consumi irregolarmente o non accertati;

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub C*) risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a determinare un indebito condizionamento nel consumatore – derivante dagli ostacoli frapposti all'esercizio del diritto al reclamo nonché dal timore della sottoposizione a procedura privilegiata di recupero coattivo - circa il pagamento di somme dovute correlate a consumi irregolarmente o non accertati;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera A), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20 e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera B), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la continuazione;

c) che la pratica commerciale descritta al punto II, lettera C), del presente provvedimento, posta in essere dal Consorzio Idrico Terra di Lavoro, nonché dalla società Publiservizi S.r.l., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la continuazione;

d) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000 €(quarantamila euro);

e) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 40.000 €(quarantamila euro);

f) di irrogare al Consorzio Idrico Terra di Lavoro, per le violazioni di cui alla precedente lettera c), una sanzione amministrativa pecuniaria di 80.000 €(ottantamila euro);

g) di irrogare alla società Publiservizi S.r.l., per le violazioni di cui alla precedente lettera c), una sanzione amministrativa pecuniaria di 100.000 €(centomila euro);

h) che il Consorzio Idrico Terra di Lavoro comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti b) e c);

i) che la società Publiservizi S.r.l. comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui al punto c).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere d), e), f) e g) 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](http://www.agenziaentrate.gov.it).

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

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

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

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



Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXV- N. 50 - 2015

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Alberto Fardin, Francesca Melchiorri,  
Valerio Ruocco, Simonetta Schettini  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato  
Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche  
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma  
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <http://www.agcm.it>

---

*Realizzazione grafica*

Area Strategic Design

---