

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 18 maggio 2016;

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, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il proprio provvedimento del 15 febbraio 2016, con il quale, 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. LA PARTE**

1. UNIQA Assicurazioni S.p.A. (d’ora in avanti UNIQA), in qualità di professionista, ai sensi dell’articolo 18, lettera b), del Codice del Consumo. La società, che ha per oggetto sociale l’esercizio di attività assicurativa, nell’esercizio chiuso il 31 dicembre 2014 ha realizzato un fatturato (relativo alla raccolta premi del ramo danni) di 35.000.000 euro circa.

## **II. LA PRATICA COMMERCIALE**

2. Il procedimento concerne il comportamento, posto in essere dal professionista, consistente nell'aver inoltrato, al fine di recuperare propri crediti, a consumatori, atti di citazione in giudizio senza il rispetto del foro territoriale competente, quello di residenza del consumatore.

## **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

### ***1) L'iter del procedimento***

#### *Attività preistruttoria*

3. Al fine di disporre degli elementi conoscitivi necessari allo svolgimento dei compiti attribuiti dal Codice del Consumo, con comunicazione del 5 agosto 2015 si è richiesto al professionista di fornire informazioni relative alle procedure seguite per l'attività di recupero crediti ed al numero e alle caratteristiche degli atti di citazione inoltrati ai consumatori, al fine di recuperare crediti, da gennaio 2012 a giugno 2015.

4. Dalla comunicazione di riscontro del professionista, pervenuta in data 18 settembre 2015, è emerso, in particolare, che, nel periodo oggetto della richiesta d'informazioni, la società ha inoltrato - direttamente, attraverso propri legali di fiducia, che agiscono con procura rilasciata dalla società - sistematicamente, indipendentemente dalla residenza del consumatore, atti di citazione in giudizio presso il foro di Milano, e, in particolar modo, presso il Giudice di Pace di Milano.

#### *Attività istruttoria*

5. In relazione alla pratica commerciale sopra descritta, in data 26 novembre 2015, è stato comunicato alla Parte l'avvio del procedimento istruttorio n. PS10273 per possibile violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo.

6. In tale sede, veniva in particolare ipotizzata la scorrettezza e l'aggressività del comportamento posto in essere dalla Parte in quanto contrario alla diligenza professionale e idoneo a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio cui esso è diretto,

nonché aggressivo in quanto - mediante indebito condizionamento - idoneo a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio e, pertanto, ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. In particolare, il comportamento descritto appariva idoneo a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio cui è diretto in quanto in grado di ingenerare il convincimento che, a prescindere dalla fondatezza della propria posizione debitoria, fosse preferibile per esso provvedere al pagamento dei crediti, piuttosto che esporsi ad un contenzioso giudiziario.

7. La società UNIQA, in data 15 gennaio e 28 aprile 2016, ha depositato le proprie memorie difensive ed il riscontro alle informazioni richieste con la comunicazione di avvio e, in data 1 marzo 2016, è stata sentita, su sua richiesta, in audizione.

8. In data 8 aprile 2016 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'art. 16, comma 1, del Regolamento.

## ***2) Le evidenze acquisite***

9. Dalla documentazione agli atti è emerso che nel periodo oggetto d'approfondimento istruttorio, rappresentato dal quinquennio 2011/2015, la società ha inoltrato, attraverso propri legali di fiducia, che agiscono con procura rilasciata dalla società – in modo sistematico, indipendentemente dalla residenza del consumatore, atti di citazione in giudizio presso il foro di Milano, e, in particolar modo, presso il Giudice di Pace di Milano. Nello specifico, dal 1 gennaio 2011 al 30 novembre 2015, risultano esser stati notificati 1.314 atti di citazione in giudizio, in 748 casi – nel periodo dal 19 gennaio 2011 al 22 agosto 2015, rilevando che la data indica quella di ricezione dell'atto da parte del consumatore e non quella di invio - relativi ad un foro diverso da quella di residenza del consumatore<sup>1</sup>.

## ***3) Le argomentazioni difensive della Parte***

10. La società UNIQA ha rilevato che:

- a fronte del mancato pagamento di premi, procede all'invio al debitore di un sollecito di pagamento, indicando gli estremi del contratto assicurativo

---

<sup>1</sup> Cfr. doc 2; 8.

cui il pagamento è imputabile, nonché l'ammontare esatto di quanto dovuto, concedendo al debitore un termine congruo per effettuare il pagamento; in conseguenza del perdurare dell'insolvenza, procede ad incaricare un legale esterno al fine di inviare al debitore una formale lettera di messa in mora, in cui si concede al debitore un ulteriore termine congruo per effettuare il pagamento; nel caso in cui i summenzionati tentativi di recupero del credito si rivelino infruttuosi, provvede a citare in giudizio il debitore;

- nell'atto di citazione viene indicato un termine a comparire particolarmente ampio, al fine di consentire al debitore di provvedere al pagamento del credito richiesto, o di concordare una rateizzazione, senza dover instaurare un procedimento giudiziario e, nei periodi in cui è stato reso obbligatorio il tentativo di mediazione, questo è stato sempre esperito;

- vi è un elevato numero di casi (ca. 2000), in cui la società ha deciso di non perseguire il recupero dei propri crediti;

- fatte salve le limitate ipotesi di abbandono della causa, poiché sono stati ritenuti insussistenti gli elementi oggettivi per ottenere il pagamento, o quelle in cui è ancora pendente il termine per la convocazione della prima udienza, laddove non sia intervenuto il pagamento da parte del debitore prima dell'udienza di comparizione la società ha sempre provveduto all'iscrizione a ruolo e, delle 748 citazioni a comparire in un foro diverso rispetto a quello di residenza del consumatore, 406 sono iscritte a ruolo (ed hanno portato, nella maggior parte dei casi, all'emanazione di una sentenza di merito, rilevando, altresì, che, salvo casi isolati, il giudice adito non ha mai dichiarato la propria incompetenza territoriale, né il consumatore ha sollevato eccezione di incompetenza);

- la condotta contestata non è configurabile, né in astratto né in concreto, quale pratica commerciale scorretta e aggressiva;

- si fatica a qualificare, infatti, quale scorretta e aggressiva, un'azione legale che sia fondata sull'effettiva sussistenza di un diritto di credito liquido, certo ed esigibile attuata nel rispetto delle procedure previste dalla legge e non si comprende come la notifica di un atto di citazione ed il conseguente avvio di un'azione legale possano essere considerati atti tali da ingenerare un "indebito condizionamento" nel consumatore e come un'azione creditoria avanzata sulla base di un titolo legalmente valido, conosciuto e riconoscibile dal debitore possa essere considerata manifestamente temeraria o infondata, pur se dinanzi ad un giudice territorialmente non competente;

- non è in discussione che la decisione commerciale in questione sia il pagamento del debito da parte del consumatore ed è, quindi, indubitabile che

la decisione di estinzione della posizione debitoria da parte del consumatore sia strettamente connessa al carattere di legittimità o meno del credito e non certo all'instaurarsi della causa in un foro piuttosto che in un altro; in altre parole, se la sussistenza di una pratica scorretta è fondata sul presupposto che, dietro la pressione psicologica della citazione dinnanzi ad un giudice diverso da quello competente, il consumatore sarebbe indotto a pagare pur di non esporsi ad un contenzioso giudiziario, si dovrebbe presumere che, in caso di avvio da parte della società di un'azione legale presso un giudice competente, la decisione commerciale del consumatore sarebbe stata quella di non procedere al pagamento, circostanza assolutamente non verosimile data la non contestata legittimità del credito;

- nel corso degli ultimi anni l'Autorità ha più volte affermato la sussistenza di pratiche scorrette e/o aggressive relativamente ad attività di recupero poste in essere dai professionisti riguardanti presunti crediti; è solo a partire dal luglio 2015, però, che l'Autorità appare configurare quale pratica aggressiva autonoma il mero invio di atti di citazione presso un foro diverso da quello di residenza, a prescindere dalla circostanza che tali atti riguardino crediti certi;

- tali ultimi precedenti in materia presentano, tuttavia, differenze strutturali rispetto al caso di specie in quanto gli elementi ivi riscontrati dall'Autorità quali fondanti la condotta scorretta (l'indicazione di una data fittizia della prima udienza, il non rispetto del foro competente e la mancata iscrizione a ruolo della causa) non appaiono sussistere nel caso di specie;

- nella denegata ipotesi di chiusura del procedimento con una pronuncia di scorrettezza, è opportuno evidenziare:

a) con riferimento alla gravità della condotta contestata, la sua limitata diffusione, sia in termini assoluti che relativi, avendo interessato solo una parte dei debitori della società, la scarsa incisività della stessa condotta e, inoltre, che la società non può certo essere definita importante operatore del settore; con riguardo alla scarsa incisività si rileva, in particolare, che con riguardo ai 406 casi iscritti a ruolo il pagamento da parte del consumatore è avvenuto, nella maggior parte dei casi, a seguito dell'emanazione di una sentenza di merito ed è da escludere che possa ritenersi configurata, quindi, in tali casi, la pratica commerciale scorretta imputata: in tali casi, infatti, il consumatore, avendo deciso di non pagare e di attendere l'esito del procedimento, non appare in alcun modo "condizionato" dalla ricezione della notifica presso un giudice incompetente; si ritiene, pertanto, che tali casi non vadano tenuti in considerazione;

b) in considerazione del fatto che la censura di condotte esclusivamente

riconducibili all'invio di atti di citazione presso un foro diverso da quello di residenza del consumatore rappresenta una prassi recente dell'Autorità, che non vadano tenute in considerazione le condotte contestate alla società in relazione al periodo antecedente;

c) in considerazione del fatto che - a seguito della ricezione della prima richiesta di informazioni - la società ha proceduto all'interruzione immediata della pratica di invio di atti di citazione presso fori diversi da quello del luogo di residenza del consumatore ed ha anche provveduto ad abbandonare procedimenti pendenti presso giudici incompetenti, che vada tenuta in considerazione, a titolo di attenuante, la decisione di interrompere immediatamente la pratica contestata e la volontà di "sanare" per quanto possibile, situazioni pregresse mediante la rinuncia agli atti del giudizio e l'abbandono dei procedimenti in corso.

#### **IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

11. La pratica commerciale oggetto di valutazione è rappresentata dall'inoltro, da parte della società UNIQA Assicurazioni S.p.A., al fine di recuperare propri crediti, a consumatori, di atti di citazione in giudizio senza il rispetto del foro territoriale competente, quello di residenza del consumatore. Dalla documentazione agli atti è emerso che, nel quinquennio 2011/2015, la società ha inoltrato, attraverso propri legali di fiducia, che agiscono con procura rilasciata dalla società – in modo sistematico, indipendentemente dalla residenza del consumatore, atti di citazione in giudizio presso il foro di Milano e, in particolar modo, presso il Giudice di Pace di Milano.

12. Al riguardo, in via preliminare, appare opportuno considerare che le attività di recupero crediti sono valutabili come "pratiche commerciali post – vendita" disciplinate dalla Direttiva n. 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali. Infatti, quando il consumatore ha un debito verso un professionista, il recupero di tale credito, sia svolto a livello aziendale che da parte di professionisti terzi, è comunque direttamente legato alla vendita/fornitura di prodotti/servizi (in relazione a tale qualificazione si vedano le Linee Guida della Commissione Europea di orientamento per l'attuazione della Direttiva 2005/29/CE (doc. SEC 2009/1666) pubblicate il 3 dicembre 2009 e TAR Lazio, Sez. I, 5 gennaio 2015 n. 41. Pertanto, l'attività di recupero crediti ricade nel campo di applicazione della citata

Direttiva e nell'ampia definizione di pratica commerciale di cui al Codice del Consumo.

13. La società UNIQA ha inoltrato, in modo sistematico, atti di citazione in giudizio presso un unico foro, in molti casi dunque diverso da quello di residenza dei consumatori. Nello specifico, dal 1 gennaio 2011 al 30 novembre 2015, risultano esser stati notificati 1.314 atti di citazione in giudizio, in 748 casi -nel periodo dal 19 gennaio 2011 al 22 agosto 2015 – in un foro diverso da quella di residenza del consumatore.

14. La condotta, imputabile alla società in quanto posta in essere, direttamente, attraverso propri legali di fiducia che agiscono con procura rilasciata dalla stessa società, integra una pratica commerciale scorretta e aggressiva ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idonea ad indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

15. Essa è volta, infatti, non a esercitare un legittimo diritto di recupero in sede giudiziale del credito, ma a determinare nel consumatore medio un indebito condizionamento, ingenerando il convincimento che sia preferibile provvedere al pagamento dell'importo richiesto, piuttosto che esporsi ad un contenzioso giudiziario presso un foro diverso da quello della propria residenza, circostanza che rende più onerosa e difficoltosa la comparizione in giudizio.

16. La citazione in giudizio presso una sede diversa da quella territorialmente competente è infatti una pratica idonea a esercitare, nei confronti dei destinatari, un notevole grado di pressione psicologica suscettibile, nella sostanza, di determinare un significativo condizionamento delle scelte e dei comportamenti.

17. Appare opportuno evidenziare, al riguardo, altresì, che l'inoltro sistematico di atti di citazioni in giudizio presso un foro non competente integra una pratica commerciale scorretta, indipendentemente dalla sussistenza ed esigibilità del credito, e che in ogni caso l'eventuale declinatoria di incompetenza da parte del giudice investito dell'azione non costituisce un'adeguata forma di tutela del consumatore.

18. La pratica commerciale in esame appare, inoltre, non conforme al livello di diligenza professionale ragionevolmente esigibile nel caso di specie, in quanto non si è riscontrato, da parte del professionista, "il normale grado della specifica competenza ed attenzione" che ragionevolmente ci si poteva attendere, avuto riguardo alle caratteristiche dell'attività svolta.

19. Pertanto, la pratica oggetto di contestazione risulta scorretta e aggressiva,

in violazione degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico dei consumatori interessati.

## V. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

20. 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.

21. 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.

22. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto, della dimensione economica del professionista, che rappresenta un operatore nel settore assicurativo con un fatturato di 35.000.000 euro circa; della natura dell'infrazione; e del potenziale pregiudizio arrecato ai consumatori; e dell'ampiezza della pratica, che ha interessato un significativo numero di consumatori su scala nazionale.

23. Per quanto riguarda la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale è stata posta in essere dal 19 gennaio 2011 al 22 agosto 2015, come si evince dalla documentazione agli atti e, in particolare, dal prospetto allegato alle memorie difensive depositate dalla società [cfr. doc. 8].

24. Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile alla società UNIQA nella misura di 880.000 (ottocentottantamila) euro.

25. In considerazione del fatto che sussiste, nel caso di specie, una circostanza *attenuante*, in quanto il professionista ha provveduto ad abbandonare procedimenti pendenti presso giudici incompetenti, "sanando", per quanto possibile, situazioni pregresse mediante la rinuncia agli atti del giudizio e l'abbandono dei procedimenti in corso, si ritiene di determinare l'importo della sanzione nella misura di 660.000 € (seicentossessantamila euro).



RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale in esame risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio;

### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II del presente provvedimento, posta in essere da UNIQA Assicurazioni S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) di irrogare a UNIQA Assicurazioni S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di 660.000 € (seicentossessantamila euro);

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

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

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

caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

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

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

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera *b*), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Roberto Chieppa*

IL PRESIDENTE

*Giovanni Pitruzzella*