

Pubblicato il 06/09/2021

N. 09516/2021 REG.PROV.COLL.
N. 01700/2020 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1700 del 2020, proposto da **Compass** Banca s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Enrico Adriano Raffaelli, Andrea Zoppini, Giorgio Vercillo, Elisabetta Teti e Alessandro Raffaelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Enrico Adriano Raffaelli in Roma, via dei Due Macelli 47;

contro

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

nei confronti

Metlife Europe Dac, Metlife Europe Insurance Dac non costituiti in giudizio;
Europ Assistance Italia s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Lirosi, Alberto Pera ed Eugenio Calvelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

del provvedimento n. 28011, assunto nell'adunanza del 27 novembre 2019, comunicato alla società in data 23 dicembre 2019 e pubblicato sul sito web dell'Autorità in data 30 dicembre 2019;

nonché degli atti presupposti, connessi e consequenziali, ivi compresi, per quanto occorrer possa, quelli di seguito elencati:

del provvedimento assunto nell'adunanza del 27 marzo 2019, comunicato alla società in data 2 aprile 2019, di rigetto degli impegni prodotti da **Compass**;

del provvedimento assunto nell'adunanza del 3 luglio 2019, comunicato alla società in data 5 luglio 2019, di rigetto dell'istanza di revisione degli impegni;

della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, notificata a **Compass** in data 1° agosto 2019;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e di Europ Assistance Italia s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 9 giugno 2021 la dott.ssa Francesca Petrucciani in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 4 del d.l. 28/2020, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della l. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 d.l. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso in epigrafe **Compass** Banca s.p.a. ha impugnato il provvedimento n. 28011, assunto nell'adunanza del 27 novembre 2019, comunicato alla società in data 23 dicembre 2019 e pubblicato sul sito web dell'Autorità in data 30 dicembre 2019, nonché i presupposti atti del procedimento.

La ricorrente ha esposto che, nel contesto del collocamento sul mercato di prodotti finanziari, aveva predisposto anche l'offerta alla clientela di polizze

assicurative, di tre tipologie: connesse al credito; legate alla copertura di eventi relativi alla vita privata del consumatore estranei al credito, collocate in via indipendente ed autonoma (c.d. vendita stand alone); legate alla copertura di eventi relativi alla vita privata del consumatore estranei al credito, ma collocate in abbinamento ai prodotti di finanziamento.

La pratica commerciale sanzionata dall'Agcm riguardava l'ultima tipologia di coperture assicurative sopra menzionata, rivolta prevalentemente a consumatori che accedevano al mercato del credito alle famiglie e, quindi, naturalmente interessati a coperture assicurative, quali le polizze, a protezione di eventi che avrebbero potuto compromettere la loro capacità di produrre reddito; in questo mercato di riferimento operavano taluni intermediari in concorrenza con la ricorrente, tra cui Agos e Findomestic.

Il pagamento del premio era assicurato mediante l'accesso al credito, unitamente alla richiesta di finanziamento già esistente; in ogni caso, la sottoscrizione delle polizze non era un presupposto per ottenere il finanziamento, né per ottenerlo a determinate condizioni economiche, non incidendo sull'esito della valutazione del merito creditizio, tanto che il tasso medio di abbinamento delle polizze assicurative con i finanziamenti, tra il mese di gennaio 2015 ed il mese di luglio 2018, si era attestato su livelli medi del 40%, con un trend decrescente che si attestava al 35% (periodo da gennaio 2017 a luglio 2018), dato ulteriormente in calo nel 2019, pari al 28,9%; quindi, su livelli di gran lunga inferiori alla soglia (pari all'80%) di c.d. "penetrazione assicurativa" ritenuta da IVASS e Banca d'Italia indicativa di un eventuale abbinamento forzoso.

Il processo di collocamento delle polizze era strutturato su tre fasi, volte a mantenere una netta distinzione tra la vendita del finanziamento e della copertura assicurativa:

(i) la fase precontrattuale, finalizzata a raccogliere l'interesse del cliente, ad effettuare le verifiche di adeguatezza e coerenza del prodotto assicurativo al

cliente, al quale veniva poi consegnata la c.d. documentazione assicurativa, distinta da quella relativa al contratto di finanziamento;

(ii) la fase contrattuale, durante la quale si distribuiva la documentazione relativa ai due rapporti (assicurativo e finanziario), che recava evidenza in maniera distinta dei relativi costi, nonché del carattere facoltativo della polizza;

(iii) la fase post-contrattuale, nel corso della quale il cliente riceveva una lettera di benvenuto all'interno della quale si rammentavano: a) la facoltà di recedere dal contratto assicurativo incondizionatamente, in ogni momento, senza alcun effetto sulla validità ed efficacia del contratto di finanziamento; b) il carattere facoltativo della polizza acquistata; c) le modalità per far valere i diritti previsti dal contratto, tra cui il recesso, il cui esercizio entro 60 giorni determinava il rimborso totale del premio e, oltre tale termine, il rimborso di quota parte dello stesso.

Il 15 settembre 2018, l'Agcm aveva deliberato l'avvio del procedimento volto ad accertare l'esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta, asseritamente posta in essere da **Compass** e consistente nel «condizionamento, di fatto, della concessione a favore dei consumatori di finanziamenti diversi dal mutuo (prestiti personali) alla sottoscrizione da parte degli stessi di coperture assicurative» correlate ad eventi relativi alla vita privata ed estranei al credito.

Il procedimento era stato avviato anche nei confronti delle compagnie assicurative partner di **Compass** - Europ Assistance Italia s.p.a., MetLife Europe DAC e MetLife Europe Insurance DAC, alle quali era stata imputata la violazione dell'art. 20, co. 2, cod. cons., per non aver esercitato i propri poteri di controllo delle attività di collocamento compiute da **Compass**.

Il 19 ottobre 2018 **Compass** aveva depositato una prima memoria, rispondendo alle richieste di informazioni dell'Autorità e illustrando le misure adottate al fine di aumentare la trasparenza nei confronti dei consumatori (consegna in fase precontrattuale del Vademecum di sintesi, integrazione del

“Questionario Assicurativo”, implementazione della “Lettera di Benvenuto” assicurativa ed estensione, in ogni momento, dell’esercizio del diritto di recesso dei consumatori dai contratti assicurativi).

Il 5 novembre 2018 la società aveva presentato all’Agcm una proposta di impegni recante una serie di specifiche misure volte a rendere ancora più chiara al consumatore la facoltatività e la non obbligatorietà delle polizze, tra cui la restituzione, previo accordo con le compagnie assicurative, a tutti i clienti che ne avevano fatto richiesta nel periodo tra il gennaio 2015 e il maggio 2018 e con polizza attiva al 1.6.2018, della quota parte del premio di polizza versato, e una maggiore chiarezza delle informazioni con riguardo, tra l’altro, al carattere completamente facoltativo e autonomo delle polizze, alla loro ininfluenza quanto alla concessione del prestito, e alla sussistenza di un diritto di recesso esercitabile in qualsiasi momento, indipendentemente dalle sorti del finanziamento.

La prima proposta era stata parzialmente accolta dall’Autorità, che con nota del 20.12.2018 aveva dichiarato di ritenere gli impegni presentati «parzialmente idonei a rimuovere i profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di contestazione», chiedendo tuttavia di integrarli con «tre ulteriori misure, tra cui una separazione temporale di almeno 7 giorni decorrenti tra la fase di sottoscrizione del contratto di finanziamento e la fase di sottoscrizione del contratto assicurativo».

La ricorrente aveva quindi integrato la prima proposta con le seguenti ulteriori misure, volte a soddisfare integralmente due delle tre richieste dell’Autorità:

- (i) estensione alla totalità del portafoglio clienti della facoltà di recesso, incondizionata e priva di qualsivoglia effetto sul finanziamento, con conseguente cessazione della polizza e restituzione del rateo di premio non goduto, comunicando tale circostanza alla clientela interessata;
- (ii) condivisione con le compagnie assicurative di un processo di restituzione delle somme al ricorrere dei necessari requisiti;

(iii) non utilizzo del finanziamento per l'acquisto della polizza, consentendo al cliente di corrispondere il premio con modalità alternative.

La ricorrente non aveva invece recepito la richiesta dell'Autorità di introdurre un meccanismo di separazione temporale di «almeno 7 giorni decorrenti tra la fase di sottoscrizione del contratto di finanziamento e la fase di sottoscrizione del contratto assicurativo», ritenendo tale misura non proporzionata al contesto di riferimento e asimmetrica, in quanto sarebbe valsa solo per alcuni operatori del mercato.

L'11 marzo 2019 **Compass** aveva depositato la proposta definitiva di impegni, contenente ulteriori misure, idonee proprio ad attuare un “effetto analogo” alla c.d. separazione temporale richiesta dall'Autorità, ovvero l'istituzione, in fase post-contrattuale, dell'obbligo di contattare il cliente sette giorni dopo la stipula della polizza, al fine di verificare l'interesse di quest'ultimo al mantenimento della stessa, e l'assunzione, da parte di **Compass**, dell'onere di farsi carico del premio della polizza assicurativa per il periodo iniziale dei sette giorni precedenti al contatto telefonico con il consumatore.

L'Agcm, tuttavia, aveva comunicato il rigetto degli impegni con provvedimento del 2 aprile 2019, poi confermato il 3 luglio 2019.

Acquisite le memorie conclusive, con provvedimento n. 28011 l'Autorità aveva concluso il procedimento accertando la sussistenza di una pratica commerciale scorretta aggressiva, qualificandola come «abbinamento forzoso, al momento della stipula di contratti di finanziamento personale, di prodotti assicurativi non collegati al credito, di cui la stessa finanziaria è intermediaria», vietandone la diffusione o continuazione, irrogando una sanzione pecuniaria pari ad € 4.700.000.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1.violazione dell'art. 120 quinquies cod. ass. e dell'art. 27, co. 1 bis, cod. cons.
- eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, contraddittorietà intrinseca del provvedimento finale.

L'Agcm aveva rigettato gli impegni proposti «per inidoneità degli stessi a rimuovere le condotte oggetto del presente procedimento» ritenendo, in particolar modo, «il profilo mancante nella proposta della società (separazione temporale della conclusione dei due contratti di finanziamento e di polizza) decisivo per risolvere le criticità oggetto del procedimento» mentre, al successivo § 80 del provvedimento, la stessa Autorità aveva rilevato che «la pratica esaminata in questa sede riguarda non il fatto in sé di aver distribuito congiuntamente i prestiti e le polizze che con questi non hanno alcun collegamento, ma di aver attuato tale politica commerciale in modo da condizionare la concessione dei prestiti alla sottoscrizione dei prodotti assicurativi».

Tali argomentazioni si ponevano in contraddizione tra loro, inficiando la determinazione assunta.

Infatti, se oggetto del procedimento era non l'abbinamento temporale tra polizze e finanziamenti, ma la modalità in cui tale abbinamento era stato realizzato, allora non vi sarebbe stato alcun legittimo motivo per respingere gli impegni di **Compass**; l'abbinamento temporale non avrebbe potuto essere «decisivo per risolvere le criticità oggetto del procedimento», trattandosi di fattispecie lecita ed espressamente autorizzata dalla legislazione di settore.

2. violazione dell'art. 27, co. 7 cod. cons. e dell'art. 8 del Regolamento sulle procedure istruttorie adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015 – violazione dell'art. 120 quinquies cod. ass. – difetto di motivazione – eccesso di potere per sviamento, irragionevolezza, contraddittorietà intrinseca del provvedimento finale – disparità di trattamento.

Il rigetto degli impegni doveva ritenersi illegittimo poiché l'Autorità lo aveva motivato con riferimento alla mancata inclusione, tra le misure proposte, della c.d. separazione temporale (i.e. del dis-abbinamento) tra polizze e finanziamenti, che non era stata mai formalmente contestata nel procedimento; tale illegittimità comportava l'illegittimità (in via derivata) di tutti gli ulteriori atti del procedimento, compreso il provvedimento finale.

Inoltre, al di là del rilievo decisivo assegnato al mancato dis-abbinamento della vendita di polizze e finanziamenti, l'Agcm non aveva motivato in alcun altro modo il proprio rigetto degli impegni; né tale determinazione avrebbe potuto essere giustificata sulla base della manifesta scorrettezza e gravità della pratica, poiché, in tal caso, l'Autorità avrebbe dovuto procedere all'immediato rigetto degli impegni proposti, in luogo di accettarli, seppur parzialmente, e poi procedere ad instaurare il dialogo per integrare la proposta iniziale, come invece era accaduto.

Allo stesso modo, non potrebbe ravvisarsi un interesse istituzionale dell'Agcm a chiudere il caso con l'accertamento dell'infrazione in virtù della «peculiarità della fattispecie e generalizzata applicazione», sia perché l'Agcm aveva originariamente valutato di poter accettare gli impegni di **Compass**, sia in quanto, nel medesimo procedimento, l'Autorità aveva accettato gli impegni delle compagnie Europ Assistance e MetLife, anch'essi inseriti in un complessivo processo di vendita contestuale di polizza e finanziamento.

Peraltro, in due procedimenti “gemelli”, ed aventi ad oggetto condotte assolutamente identiche a quelle per cui è causa (PS11116 e PS11117 avviati nei confronti di Agos e Findomestic, concorrenti di **Compass**), l'Agcm aveva accettato gli impegni sia delle finanziarie coinvolte, Agos e Findomestic, che quelli delle compagnie assicurative, incorrendo così nel vizio di disparità di trattamento.

Sotto altro profilo, la ricorrente ha dedotto che la “separazione temporale” (i.e. l'obbligo di vendita disabbinata di polizze e finanziamenti), ritenuta imprescindibile dall'Autorità, non era prevista dalla disciplina di settore e doveva ritenersi sproporzionata, ove rapportata allo specifico oggetto della contestazione ascritta alla ricorrente.

In tal modo, infatti, l'Agcm aveva imposto un sostanziale divieto di vendite abbinata delle polizze (invece consentito dalla normativa), a priori e senza disamina delle modalità di vendita, pratica viceversa consentita alla generalità

degli operatori non sottoposti a procedimenti Agcm, che esprimono una quota di mercato pari al 63,6% (rilevazione anno 2018).

3. Violazione degli artt. 20, 24 e 25 lett. a) cod. cons. – eccesso di potere per difetto di istruttoria e travisamento dei fatti.

Il provvedimento doveva ritenersi illegittimo anche nella parte in cui aveva qualificato la condotta come «pratica commerciale scorretta aggressiva».

Gli unici documenti che fornirebbero evidenza dell'illecito, sotto il profilo dell'abbinamento forzoso delle polizze al credito, sarebbero i 23 reclami menzionati nel provvedimento finale, pari allo 0,01% di tutti i consumatori (circa 240.000) che avevano acquistato una polizza in abbinamento al finanziamento nel periodo di riferimento.

4. Violazione degli artt. 20, 24 e 25 lett. a) cod. cons. sotto ulteriore profilo – eccesso di potere per disparità di trattamento e contraddittorietà intrinseca tra provvedimenti dell'Agcm.

La condotta in concreto contestata a **Compass** sarebbe stata erroneamente qualificata dall'Autorità quale pratica aggressiva, incidente sulla libertà di scelta dei clienti, poiché non era stato riscontrato alcun comportamento positivo suscettibile di limitare la libertà di scelta dell'utente.

Nel provvedimento finale, infatti, non vi era traccia di comportamenti attivi della ricorrente che avrebbero dato luogo ad un indebito condizionamento del consumatore, di tal che difettava un presupposto necessario per poter ravvisare l'esistenza di una pratica commerciale scorretta di tipo “aggressivo”; anzi, dalle risultanze istruttorie emergeva che la ricorrente aveva sempre riconosciuto il recesso dalla polizza, pure in assenza di legittimo diritto del consumatore.

5. Violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. – violazione degli artt. 7 e ss. della legge n. 241/1990 – violazione dell'art. 6 Cedu – violazione del diritto al contraddittorio.

Nel corso del procedimento era stato precluso a **Compass** di sviluppare in modo compiuto le proprie difese poiché, nella comunicazione del termine di

conclusione della fase istruttoria, la Direzione istruttoria si era limitata a formulare degli addebiti del tutto generici, senza effettuare alcun riferimento alla documentazione presente nel fascicolo istruttorio.

6. In via subordinata. Violazione dell'art. 27, co. 9 cod. cons. – violazione dell'art. 11 della legge n. 689/1981 – eccesso di potere per ingiustizia manifesta e violazione del principio di proporzionalità.

L'importo della sanzione era iniquo, sproporzionato e contrastante con i parametri definiti dall'art. 27 cod. cons..

Da un lato, infatti, come visto la pratica contestata non poteva essere qualificata come “aggressiva” ma, al più, come “ingannevole”; sotto altro profilo, poi, la gravità della pratica contestata doveva essere esclusa in considerazione della iniziale accettazione di una parte degli impegni.

Inoltre, alcuna prova agli atti del procedimento era stata acquisita in ordine al pregiudizio asseritamente subito dai consumatori.

L'Agcm aveva anche omesso di considerare il comportamento tenuto da **Compass** sin dall'avvio del procedimento al fine di eliminare o di attenuare l'infrazione che era stata contestata con la comunicazione di avvio, non tenendo conto delle iniziative assunte dalla società al fine di implementare due delle tre misure richieste dall'Autorità in data 20.12.2018.

Infine, in casi analoghi a quello in esame, le sanzioni pecuniarie che erano state irrogate a operatori bancari che avevano venduto polizze abbinate a finanziamenti erano state notevolmente inferiori a quella impugnata.

Si è costituita l'Agcm resistendo al ricorso; si è costituita altresì Europ Assistance Italia s.p.a..

All'udienza del 9 giugno 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Il procedimento in esame è scaturito da una segnalazione dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni che, in data 13 settembre 2018, ha rappresentato

all'Autorità la possibile esistenza di una pratica commerciale scorretta, posta in essere da **Compass** in violazione degli artt. 24 e 25, comma 1, del Codice del Consumo, tesa a limitare la libertà di scelta dei consumatori che, intenzionati a richiedere prestiti finanziari, sarebbero stati forzosamente costretti a sottoscrivere polizze assicurative non connesse ai finanziamenti, e di una seconda pratica, realizzata da Europ Assistance Italia s.p.a., Metlife Europe Dac e Metlife Europe Insurance Dac, concernente il mancato o insufficiente controllo sull'attività di collocamento delle proprie polizze assicurative, in violazione dell'art. 20, comma 2, del codice del consumo.

Il 6 novembre 2018, **Compass** e le altre parti hanno presentato una prima serie di impegni volta a rimuovere i profili di scorrettezza delle pratiche commerciali contestate a ciascuna impresa; l'Autorità ha ritenuto che gli stessi fossero solo in parte idonei a rimuovere i profili di scorrettezza prospettati, tanto che il 18 gennaio 2019 **Compass** ha presentato una seconda versione del formulario degli impegni.

Il 27 marzo 2019, l'Autorità ha deliberato il rigetto degli impegni presentati dalle parti del procedimento; il 24 aprile 2019 l'odierna ricorrente ha richiesto all'Autorità di procedere al riesame di tale determinazione.

In data 5 luglio 2019, l'Autorità ha comunicato alla finanziaria il rigetto dell'istanza di revisione degli impegni, dando altresì notizia alle compagnie assicuratrici, con distinte comunicazioni, dell'accoglimento delle rispettive istanze di revisione del rigetto degli impegni alla luce dei nuovi formulari integrati.

Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente ha lamentato l'illegittimo esercizio del potere discrezionale di valutazione degli impegni, potere che sarebbe stato esercitato in violazione delle norme di cui agli artt. 120 quinquies cod. ass. e dell'art. 27, comma 1 bis, cod. cons..

Con riferimento a tale aspetto, deve rilevarsi che, secondo costante giurisprudenza, l'istituto degli "impegni" - disciplinato dall'art. 27, comma 7,

del codice del consumo - trova un limite nella gravità e nella manifesta scorrettezza della pratica in accertamento (Consiglio di Stato, 17 dicembre 2018, n. 7107; Tar Lazio, 29 aprile 2019) e si caratterizza per un'ampia discrezionalità dell'Autorità nell'accogliere o respingere tali proposte, sia su tale punto sia sulla effettiva idoneità degli impegni proposti a rimuovere le situazioni che hanno dato causa alle contestazioni, "rientrando la valutazione tecnico - discrezionale degli impegni presentati nella sfera di esercizio dell'ampio potere che compete all'Autorità" (Tar Lazio, Roma, sez. I, 20 febbraio 2020, n. 2245; 8 febbraio 2018, n. 1523; 11 settembre 2018, n. 9269; 9 aprile 2019, n. 4621; 16 aprile 2019, n. 4923).

Nella fattispecie, la dichiarazione di impegni presentata dalla ricorrente è stata respinta dall'Autorità tenuto conto della non idoneità degli stessi a rimuovere i profili di possibile scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento.

Nella determinazione di rigetto, anch'essa impugnata, l'Agcm ha rilevato che le misure proposte non erano in grado di rimuovere "i profili di possibile scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento nei confronti di codesta società, in quanto insufficienti a superare il condizionamento della concessione di prestiti personali alla sottoscrizione di prodotti assicurativi non connessi al finanziamento stesso. Ciò in quanto la società ha previsto un meccanismo per cui la polizza viene sottoscritta e attivata contemporaneamente al prestito e, solo in caso di ripensamento del consumatore all'adesione, manifestato a seguito di un nuovo contatto effettuato dalla finanziaria, essa cesserà di produrre effetti con l'avvio della procedura di recesso".

Inoltre, a seguito dell'istanza di riesame del rigetto degli impegni, nell'adunanza del 3 luglio 2019 l'Autorità ha ritenuto che l'istanza non contenesse elementi nuovi, di fatto o di diritto, che consentissero di rivedere le proprie determinazioni relativamente agli impegni presentati.

Tali valutazioni, sindacabili in sede giurisdizionale ab estrinseco, non risultano irragionevoli, né viziate da travisamento: come sopra accennato, nelle ipotesi quali quelle in esame, l'Autorità, sulla base dell'ampio potere discrezionale di cui dispone, anche relativamente alla determinazione delle proprie priorità di intervento, è chiamata a valutare non solo l'idoneità delle misure correttive proposte, ma anche la sussistenza di un rilevante interesse pubblico all'accertamento dell'eventuale infrazione.

Nella specie la motivazione del diniego appare più che adeguata, in quanto incentrata sulla valutazione delle caratteristiche delle condotte contestate, valutazione che costituisce esercizio di un ampio potere discrezionale, sia con riguardo all'accertamento della gravità intrinseca e della natura manifesta della scorrettezza della pratica, al fine di valutare la necessità del provvedimento sanzionatorio, sia nella considerazione dei contenuti specifici della dichiarazione espressiva dello ius poenitendi (Cons. Stato, 21 marzo 2018, n. 1820; T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 22 marzo 2018, n. 3186).

Né la suddetta discrezionalità viene meno a seguito dell'interlocuzione procedimentale in concreto intervenuta, che non è idonea a creare uno specifico affidamento del professionista in ordine all'accettazione degli impegni (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 22 luglio 2019, n. 9700).

La motivazione addotta, incentrata sull'inidoneità degli impegni i profili di scorrettezza evidenziati nella fattispecie oggetto di esame, risulta quindi espressione di un corretto utilizzo del potere discrezionale.

Né può ravvisarsi alcuna contraddizione, come dedotto dalla ricorrente, nell'aver ritenuto imprescindibile la separazione temporale tra la stipula del finanziamento e quella della polizza, giacché l'Autorità, nel contestare le modalità scorrette con cui era posto in essere l'abbinamento tra il finanziamento e la polizza, ha ritenuto che, tenuto conto di tali modalità della condotta, nella fattispecie era necessario separare il momento della stipula dei due contratti al fine di assicurarsi che il consumatore fosse chiaramente edotto e consapevole della non obbligatoria coesistenza dei due strumenti e,

quindi, della possibilità di accedere al finanziamento anche senza stipulare l'assicurazione proposta.

La ricorrente ha sostenuto, al riguardo, che l'Agcm non avrebbe potuto imporre la separazione temporale tra i due contratti, come sostanzialmente aveva fatto rigettando gli impegni che non prevedevano tale condizione, in quanto la vendita abbinata di credito e polizze era espressamente autorizzata dall'art. 120 quinquies del codice del consumo.

Tale disposizione prevede che: “Il distributore che propone un prodotto assicurativo insieme a un prodotto o servizio accessorio diverso da una assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, informa il contraente dell'eventuale possibilità di acquistare separatamente le due componenti e fornisce una descrizione adeguata delle diverse componenti dell'accordo o del pacchetto e i giustificativi separati dei costi e degli oneri di ciascuna componente.

2. Nelle circostanze di cui al comma 1 e quando il rischio o la copertura assicurativa derivanti dall'accordo o dal pacchetto proposto a un contraente sono diversi dalle componenti considerate separatamente, il distributore di prodotti assicurativi fornisce una descrizione adeguata delle diverse componenti dell'accordo o del pacchetto e del modo in cui la loro interazione modifica i rischi o la copertura assicurativa.

3. Se un prodotto assicurativo è accessorio rispetto a un bene o servizio diverso da una assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, il distributore di prodotti assicurativi offre al contraente la possibilità di acquistare il bene o servizio separatamente. Il presente comma non si applica se un prodotto assicurativo è accessorio rispetto a un servizio o attività di investimento quali definiti all'articolo 1, comma 5, del testo unico dell'intermediazione finanziaria, a un contratto di credito quale definito all'articolo 120 quinquies, comma 1, lettera c), del testo unico bancario o a un conto di pagamento quale definito all'articolo 126 decies del testo unico bancario.

4. Nei casi di cui ai commi 1 e 3, il distributore di prodotti assicurativi specifica al contraente i motivi per cui il prodotto assicurativo che è parte del pacchetto complessivo o dello stesso accordo è ritenuto indicato a soddisfare le richieste e le esigenze del contraente medesimo.

5. Nei casi di cui ai commi 1 e 3, in relazione all'obiettivo di protezione degli assicurati, l'IVASS, con riferimento all'attività di distribuzione assicurativa, può applicare le misure cautelari e interdittive previste dal presente codice, ivi incluso il potere di vietare la vendita, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, di una assicurazione insieme a un servizio o prodotto diverso dall'assicurazione indipendentemente dal fatto che l'accessorietà afferisca all'assicurazione o al servizio o prodotto diverso dall'assicurazione, quando tale pratica sia dannosa per i consumatori. Con riferimento ai prodotti di investimento assicurativi, i suddetti poteri sono esercitati da IVASS e CONSOB, coerentemente con le rispettive competenze”.

Come si desume agevolmente dalla lettura della norma, la possibilità di abbinamento del finanziamento alla polizza è sì consentita dal legislatore, ma collegata ad una serie di cautele prudenziali volte ad evitare che l'abbinamento dei due prodotti possa incidere sulla libertà negoziale del cliente, inducendolo a prendere delle decisioni che non avrebbe altrimenti preso con riferimento alla stipula dei due contratti.

Fondamentale risulta a tal fine la correttezza delle informazioni fornite in merito alla possibilità di acquisto separato dei due prodotti e ai rispettivi costi, tanto che il rispetto di tali obblighi informativi condiziona la possibilità di vendita abbinata.

Non può, dunque, affermarsi, come sostiene la ricorrente, che tale previsione facoltizzi sic et simpliciter le vendite in abbinamento delle polizze, quasi come se ponesse una presunzione di legittimità delle stesse.

Al contrario, la disposizione evidenzia che tale possibilità è riconosciuta al ricorrere di alcune cautele informative, proprio sul presupposto che la stessa

possa comportare rischi per la libera determinazione del consumatore con riferimento ai contratti proposti.

Coerentemente con tale ratio, pertanto, l'Agcm ha ritenuto nella fattispecie necessario, tenuto conto delle modalità e caratteristiche delle condotte contestate, che la vendita abbinata fosse caratterizzata da una separazione temporale nel momento della stipula dei due contratti, al fine di garantire al consumatore l'integrità del proprio *spatium deliberandi* in merito alla sottoscrizione della polizza.

Né può sostenersi che l'Agcm abbia invaso le competenze dell'Ivass, in quanto a quest'ultima spetta l'adozione di eventuali misure interdittive che, comunque, non fanno venir meno il potere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di sanzionare le eventuali pratiche commerciali scorrette che siano state accertate nella dinamica contrattuale.

Per le medesime considerazioni deve essere respinto il secondo motivo, con il quale la ricorrente ha dedotto l'illegittimità del provvedimento di rigetto degli impegni con riferimento alla contestazione della mancata inclusione, tra le misure proposte, della c.d. separazione temporale (i.e. del dis-abbinamento) tra polizze e finanziamenti.

Al riguardo è stata proprio l'Ivass, autorità di regolazione del settore, a rimarcare, in linea con quanto affermato dall'Agcm, che «per evitare il rischio di condizionamento della concessione di prestiti personali alla sottoscrizione di polizze assicurative, non sia sufficiente prevedere un meccanismo per cui la polizza sarebbe comunque sottoscritta ed attivata contemporaneamente al prestito e, solo in caso di ripensamento del cliente, manifestato a seguito di un nuovo contatto telefonico effettuato entro i sette giorni, perderebbe efficacia a seguito di manifestazione di diritto di recesso».

Peraltro, nei procedimenti citati dalla ricorrente ed aventi ad oggetto condotte analoghe, che si sarebbero chiusi con l'accettazione degli impegni proposti, l'Autorità ha valutato favorevolmente gli stessi proprio perché la vendita della

polizza era stata scorporata da quelle del finanziamento, essendo stato chiarito che al momento della richiesta di finanziamento il cliente non assumeva alcun impegno ad aderire al prodotto assicurativo, potendo invece valutare in separata sede un eventuale acquisto dello stesso.

Risulta quindi evidente la diversità degli impegni proposti al fine di scongiurare l'irrogazione della sanzione.

Con il terzo e il quarto motivo, che possono essere esaminati congiuntamente, la ricorrente ha dedotto che non vi sarebbe prova dell'esistenza della pratica commerciale contestata: l'Autorità avrebbe richiamato, al riguardo, unicamente i reclami presentati dai clienti.

In merito si osserva che l'Agcm ha evidenziato che **Compass** ha collocato le polizze con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere di doverle necessariamente sottoscrivere per ottenere il finanziamento: ad esempio, attraverso la sottoscrizione dei contratti assicurativi non immediatamente compresa al momento della stipula del finanziamento, oppure attraverso condotte fuorvianti e di vendita "forzata" dei prodotti assicurativi o, ancora, senza fornire alcuna informativa sulla natura facoltativa dei prodotti assicurativi, né consegnare la documentazione contrattuale della polizza all'atto della sottoscrizione (§ 43 del provvedimento).

La circostanza emerge dai reclami presentati da coloro che hanno richiesto la restituzione della quota del premio non goduto in occasione dell'estinzione anticipata del prestito, ma anche da coloro che non sono stati più in grado di restituire le rate (§ 74 provv.); inoltre sono stati richiamati i numerosi contratti stipulati nel triennio gennaio 2015-luglio 2018 in cui sono stati abbinati due tipi di polizze: una a garanzia del prestito (CPI) e l'altra per coperture di sinistri estranei al credito (cfr. § 76 provv.).

L'Autorità ha inoltre dato atto che dai reclami presentati si evince che i beneficiari dei prestiti hanno spesso acquisito consapevolezza del carattere facoltativo e non obbligatorio del prodotto assicurativo solo al momento dell'estinzione anticipata del finanziamento, quando hanno visto respinta la

richiesta di rimborso della quota di premio non goduto, sulla base proprio del fatto che i due prodotti non erano collegati (cfr. § 77 provv.).

Ulteriore elemento ritenuto indicativo di politiche aggressive di proposta delle polizze è il tasso di abbinamento di queste ultime con i finanziamenti, che ha raggiunto mediamente livelli intorno al 15-60%, un valore elevato se si considera la mancanza di collegamento funzionale tra le due tipologie di prodotti (cfr. § 78 provv.).

Pertanto, l'Autorità ha ampiamente dato conto di tutti gli elementi raccolti che evidenziavano il forzoso collocamento e collegamento delle polizze con la stipula dei contratti di finanziamento, come tale idoneo a falsare in misura apprezzabile il comportamento del consumatore in relazione alla decisione di sottoscrivere una polizza pur di ottenere il finanziamento.

Neanche può essere condivisa la tesi, formulata in sede procedimentale e riproposta in ricorso, secondo cui il numero esiguo di reclami pervenuti escluderebbe la configurabilità di una pratica commerciale scorretta: in disparte il dato di fatto che il numero di 23 segnalazioni pervenute non può ritenersi esiguo, alla stregua dell'art. 18, lettera d), del codice del consumo, come già affermato da questo Tribunale, la definizione di "pratiche commerciali tra professionisti e consumatori" ricomprende ogni condotta posta in essere da un professionista prima, durante o dopo un'operazione commerciale relativa ad un prodotto o servizio offerto, che si connota per caratteristiche tali da poter essere astrattamente replicata a prescindere dal numero di soggetti che in concreto ne siano stati destinatari e dalle vicende contrattuali circoscritte al rapporto tra il professionista ed un singolo utente: caratteristiche cui è riconducibile la pratica esaminata (Tar Lazio, sez. I, n. 14066 del 9 dicembre 2019).

Quindi, ai fini della configurazione dell'illecito non occorre l'analisi degli effetti prodotti dalla condotta, essendo invece sufficiente che, sulla base di un giudizio prognostico, la stessa sia ritenuta idonea ad incidere potenzialmente sulle scelte dei consumatori; nell'assetto di interessi disciplinato dal d.lgs. n.

206/2005, le norme a tutela del consumo delineano una fattispecie “di pericolo”, essendo preordinate a prevenire le possibili distorsioni delle iniziative commerciali nella fase pubblicitaria, prodromica a quella negoziale, sicché non è richiesto all'Autorità di dare contezza del maturarsi di un pregiudizio economico per i consumatori, essendo sufficiente la potenziale lesione della loro libera determinazione (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 6 febbraio 2017, n. 1877).

In proposito giova rammentare che l'art. 20, comma 2, del Codice consumo definisce una pratica commerciale come scorretta se risulta contraria alla diligenza professionale ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta (o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori).

Osserva il Collegio che la pratica contestata alla ricorrente nel caso di specie si palesa come scorretta, in quanto le condotte descritte sono effettivamente idonee a indurre il consumatore a stipulare la polizza per non rischiare di non vedere approvato il finanziamento richiesto.

L'induzione psicologica può portare il consumatore a non considerare che la polizza è facoltativa, assumendo per lo stesso preponderanza il timore di non vedere approvato il finanziamento (cfr. per il principio: T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 3 maggio 2018, n. 4919).

Rispetto a una simile condotta non è compito dell'Autorità verificare quanti consumatori abbiano, in concreto, stipulato la polizza o quanti se ne siano lamentati, in quanto la natura dell'illecito in esame, come già detto, deve inquadrarsi nell'ambito degli illeciti di mero pericolo, con la conseguenza che l'effettiva incidenza della pratica commerciale scorretta sulle scelte dei consumatori non costituisce un elemento idoneo a elidere o ridurre i profili di scorrettezza della stessa (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 24 aprile 2018, n. 4571).

Il carattere della pratica commerciale deve, in sostanza, essere valutato ex ante, quindi a prescindere dal dato di fatto concreto, variabile per le più svariate ragioni, soggettive e oggettive, legato all'esito concretamente lesivo prodotto dalla condotta del professionista (Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2014, n. 6050).

Quanto, poi, alla contestata connotazione di aggressività, l'art. 24 del codice del consumo, nel descrivere la pratica commerciale aggressiva, pur indicando alcune possibili modalità, collega la ricorrenza dell'illecito ad una valutazione finalistica, ravvisabile ogni volta che “nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso”, la condotta del professionista, creando un indebito condizionamento, “limita o è idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induce o è idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso” (TAR Lazio, 18 gennaio 2019, n. 701), come accaduto nella fattispecie, tenuto conto della sostanziale coartazione all'acquisto delle polizze.

In relazione alla definizione di “pratica aggressiva”, è stato condivisibilmente affermato che l'indebito condizionamento che la contraddistingue comprende tutti i casi in cui, pur senza vere e proprie molestie o coercizioni, sia comunque rinvenibile uno sfruttamento, da parte del professionista, di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare una pressione tale da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 22 dicembre 2020, n. 13882; 24 settembre 2020, n. 9764).

Alla luce delle ricordate coordinate ermeneutiche il Collegio ritiene che, per come descritta dall'Autorità, la condotta contestata sia senz'altro riconducibile alla nozione di pratica aggressiva, avendo il professionista esercitato nei confronti dei consumatori un indebito condizionamento del loro processo decisionale, sostanzialmente inducendo i clienti interessati ad ottenere il

credito, mediante la presentazione dei due prodotti in abbinamento, a stipulare la polizza.

L'Autorità ha acclarato anche, al riguardo, che l'indebito condizionamento dei clienti da parte del professionista si è realizzato mediante l'inserimento obbligato del premio assicurativo nella rata mensile del prestito, con l'effetto di incrementare quest'ultima rispetto alla rata del solo finanziamento (cfr. § 73 provv.).

Anche sotto tale profilo la condotta addebitata, in quanto idonea a coartare la volontà dei propri clienti, non consentendo loro di esprimere liberamente la propria volontà di adesione alle polizze distribuite a copertura di eventi estranei al credito, integra una pratica commerciale aggressiva ai sensi degli artt. 24 e 25, comma 1, lett. a), cod. cons..

Quanto alla violazione del diritto al contraddittorio, dedotta con il quinto motivo, deve rilevarsi che la ricorrente ha avuto ampiamente modo di interloquire con l'Autorità durante il procedimento, sia nella fase della presentazione degli impegni, che con il deposito di memorie difensive, senza che possa riscontrarsi alcuna violazione del diritto di difesa.

Infine, devono essere disattese le doglianze sulla quantificazione della sanzione, di cui all'ultimo motivo di ricorso.

La sanzione è stata calcolata, nella fattispecie, tenendo conto dei criteri fissati dalla legge n. 689/81, richiamati dall'art. 27, comma 13, cod. cons. e, 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.

Con riguardo alla gravità della violazione, si è tenuto conto della dimensione economica del professionista, che produce un fatturato annuo pari a circa un miliardo di euro, e del fatto che esso fa parte di un gruppo di notevole importanza, il Gruppo Mediobanca.

È stata poi considerata, per soppesare la gravità dei fatti contestati, la natura aggressiva della pratica, nonché l'entità del pregiudizio economico dei

consumatori beneficiari dei prestiti, e la loro debolezza, collegata ad una sostanziale condizione di bisogno che li ha indotti a richiedere alla finanziaria liquidità in tempi brevi.

Il pregiudizio subito dai consumatori è stato stimato prudenzialmente in un valore complessivo di almeno 70 milioni di euro, a fronte di ricavi per **Compass** pari a circa 21,5 milioni di euro (§ 91 provv.).

Sulla base di tali elementi, l'Autorità ha dunque determinato l'importo della sanzione applicabile in euro 4.700.000, che risulta proporzionato rispetto all'importo del fatturato complessivo della società.

Quanto, infine, alla asserita disparità di trattamento rispetto alla sanzione irrogata per condotte analoghe nei confronti della BNL, deve rilevarsi che «la eventuale sussistenza del vizio di disparità di trattamento rispetto ad un diverso professionista nell'ambito di un differente procedimento per fattispecie analoga, postula in ogni caso l'identità (o almeno la totale assimilabilità) delle situazioni di base poste a raffronto (Tar Lazio, I, 19 maggio 2010, n.12325) e la completa sovrapponibilità di tutti gli elementi di rilievo delle fattispecie sanzionate (Tar Lazio, I, 13 dicembre 2010, n. 36114; 13 dicembre 2010, n. 36112; 22 novembre 2010, n. 33791; 9 agosto 2010, n. 30466), mentre l'autonomia di ogni singolo accertamento dell'Autorità circa l'esistenza di profili di scorrettezza di pratiche commerciali e la “contestualizzazione” della valutazione delle stesse a fini di determinazione delle pertinenti conseguenze sanzionatorie precludono tale indagine comparativa, la quale richiederebbe una oggettiva verifica della completa sovrapponibilità delle fattispecie sanzionate, concretamente non percorribile (Tar Lazio, 17 settembre 2013 n. 8309).

Al riguardo occorre considerare, infine, che ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, nel testo applicabile al procedimento richiamato *ratione temporis*, l'Autorità poteva disporre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da € 5.000 a € 500.000, mentre nel caso di specie i limiti edittali della sanzione sono aumentati fino ad euro 5.000.000.

Dunque, anche in relazione all'attività di quantificazione della sanzione, il provvedimento impugnato risulta immune dai prospettati vizi e, conseguentemente, il ricorso deve essere respinto.

Le spese di lite possono essere compensate nei confronti di Euro Assistance s.p.a., mentre seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo in favore dell'Agcm.

P.Q.M.

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

Compensa le spese nei confronti di Europ Assistance Italia s.p.a. e condanna la ricorrente alla rifusione in favore dell'Autorità resistente delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 3.500,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 giugno 2021 con l'intervento, in collegamento da remoto in videoconferenza, dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Ravasio, Consigliere

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Petrucciani

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO