

ATTUALITÀ

Polizze connesse a finanziamenti e indici di abbinamento

23 Settembre 2024

Domenico Roselli, Ispettorato Vigilanza, Banca d'Italia



Domenico Roselli, Ispettorato Vigilanza,
Banca d'Italia*

* Le idee espresse riflettono esclusivamente le opinioni dell'autore, che rimane il solo responsabile per eventuali errori e imprecisioni.

Sommario: 1. Fattispecie e disciplina primaria; 2. La disciplina secondaria; 3. I provvedimenti dell'AGCM; 4. La giurisprudenza amministrativa; 5. Conclusioni.

*Il raggiungimento di **indici di abbinamento**, individuali o complessivi, di valore particolarmente elevato, nella vendita di polizze assicurative collegate - con modalità obbligatorie o facoltative - alla **concessione di prestiti** rappresenta un significativo warning, sintomatico ma non sufficiente, di per sé, a ritenere integrata una condotta irregolare, di competenza delle diverse Autorità di settore interessate. Occorrerà, pertanto, valutare, ai fini del rispetto della conformità, la coesistenza di altri elementi di anomalia e, al contempo, l'assenza di fattori positivi, che testimonino, al contrario, la **correttezza** complessiva del comportamento dell'azienda.*

1. Fattispecie e disciplina primaria

Nella prassi, accade sovente che, contestualmente al contratto di credito, il cliente stipuli una polizza assicurativa, con funzione di garanzia del credito, da eventi afferenti: a) il bene oggetto dell'acquisto sovvenzionato; b) la persona del debitore finanziato¹.

La vendita abbinata ovvero, con altra terminologia, l'offerta contestuale di un contratto di assicu-

¹ Secondo F. Civale, "Polizze abbinare ai finanziamenti: gli interventi della Vigilanza e gli impatti per banche e intermediari finanziari", in *Diritto bancario.it*, 28 aprile 2020, "le polizze abbinare ai finanziamenti possono rappresentare un valore per il mercato, sotto diversi angoli visuali". Dal lato della clientela, tutelano il finanziato "da eventi accidentali che possono interessare la capacità esdebitativa dello stesso cliente". Dal lato del creditore, "preservano il bene acquisito in garanzia e, quindi, facilitano una allocazione più efficiente del credito". Dal lato, infine dell'impresa di assicurazione, "la possibilità di avvalersi di banche ed intermediari finanziari, potenzia ed efficiente la capacità distributiva". Tuttavia, "qualora le polizze abbinare ai finanziamenti non fossero correttamente ideate e distribuite, la richiamata funzione e utilità per il mercato svanisce, con potenziale pregiudizio per tutti i soggetti coinvolti".

razione e uno di finanziamento (c.d. *tie-in*)², correlata³- in collegamento negoziale, cioè (si parla di connessione genetica e funzionale, in caso di obbligatorietà della polizza⁴) - ovvero decorrelata⁵, è prevista dall'art. 24 della *Direttiva (UE) 2016/97 del 20 gennaio 2016*, sulla distribuzione assicurativa (rifusione) - *Insurance Distribution Directive*, c.d. *IDD* - recepita, a livello primario, dal *Decreto legislativo 68/2018*⁶.

² Per un essenziale ma esaustivo *excursus* storico, v. M. Lembo, "Polizze assicurative: vendita abbinata e loro costituzione in garanzia nel dopo IDD", in *Diritto bancario.it*, 29 aprile 2021, secondo il quale la fattispecie si innesta certamente nell'ambito delle tematiche riconducibili al conflitto di interessi.

³ *Id est* la polizza vita o danni a copertura del credito (c.d. PPI) o la polizza a protezione del bene concesso in garanzia.

⁴ Sono da ritenersi "obbligatorie" le polizze la cui sottoscrizione è necessaria non solo per ottenere il finanziamento ma anche per accedere al credito alle condizioni offerte dall'intermediario. Tale valutazione si conferma altresì in ipotesi polizze assicurative "a pacchetto" (*package*) inscindibile, con diverse garanzie, per le quali il cliente versa un unico premio indistinto. L'ABF (Collegio di Coordinamento, nn. 10617/17, 10620/17, 10621/17, 2397/18) ha stabilito che il cliente può dimostrare l'obbligatorietà della polizza assicurativa, attraverso presunzioni «gravi precise e concordanti», desumibili, tra l'altro, dal concorso delle seguenti circostanze: funzione di copertura del credito; connessione inscindibile tra finanziamento e assicurazione: nel senso che i due contratti siano stati stipulati contestualmente e abbiano pari durata. Il carattere obbligatorio della polizza assicurativa è, a maggior ragione, rilevante nelle ipotesi in cui il contraente e il beneficiario coincidono con lo stesso intermediario, nonché nelle fattispecie in cui la banca ottiene una significativa remunerazione per il collocamento della polizza. Peraltro, il Collegio di Coordinamento n. 2397/18, sopra citato, ritiene altresì che la "presunzione di obbligatorietà" possa essere superata se l'intermediario dimostra, in via documentale ed alternativa, di: aver proposto al cliente una comparazione dei costi (e del TAEG) da cui risulti l'offerta delle stesse condizioni di finanziamento con o senza polizza; aver offerto condizioni simili, senza la stipula della polizza, senza costi e senza riflessi sul costo del credito, per tutto il corso del finanziamento; aver concesso al ricorrente il diritto di recesso dalla polizza, senza costi, per tutto il corso del finanziamento. Da ultimo, v. Cass. n. 2989/22 (con nota di A. Camedda, "L'«abbinamento» di polizze assicurative ai contratti di credito: il sottile confine tra facoltà ed obbligo", in *Resp. civ. prev.*, 2022, 3, pp. 782 ss., secondo la quale sono qualificabili come connesse o condizionate ad un contratto di mutuo, "le polizze la cui stipula è stata pretesa, imposta o capziosamente indotta dal mutuante anche in via di mero fatto, a prescindere dall'inserimento nel contratto di mutuo di clausole formali che ne subordinano la validità o l'efficacia alla stipula del contratto assicurativo". Ne deriverebbe la nullità della clausola che si ponga in contrasto con la disciplina regolamentare dell'AdV, con sostituzione automatica della clausola negoziale difforme ex art. 1339 c.c. Per la giurisprudenza di merito, cfr., con diversi orientamenti, Trib. Salerno 505/2020; Trib. Torino n. 747/22; Trib. Taranto, n. 1769/22.

⁵ La polizza che non presenta un legame funzionale con il finanziamento ma che è offerta congiuntamente allo stesso contratto di credito. Anche per questa categoria, la polizza può essere obbligatoria o facoltativa.

⁶ "L'impianto normativo che ne risulta - ora finalmente a regime - riconduce pacificamente la vendita abbinata, di per sé lecita, nell'alveo di più ampio perimetro della trasparenza, tanto informativa quanto regolamentare": così M. Lembo, *Op. cit.*

La richiamata norma comunitaria, al riguardo dispone che gli Stati membri possono vietare la vendita di un'assicurazione assieme a un servizio o prodotto accessorio diverso dall'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, quando possono dimostrare che le suddette pratiche sono dannose per i consumatori.

Analogamente, la nostra legislazione, con l'art. 120 *quinquies* del *Codice delle assicurazioni private* (D.lgs. 7 settembre 2005, n. 209), al co. 5, prevede che, "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..., 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... quando tale pratica sia dannosa per i consumatori".

Peraltro, l'adozione delle suddette misure non fa venir meno il potere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di sanzionare, autonomamente, le eventuali pratiche commerciali scorrette, che siano state accertate nella dinamica contrattuale (cfr. Cons. Stato, ordinanza 10 ottobre 2022, n. 8650: v. *infra*, nota 17).

2. La disciplina secondaria

A livello, invece, di normazione secondaria⁷, la materia, per i profili che qui interessano, è regolamentata, tra l'altro, da:

- l'art. 59 bis⁸ del *Regolamento IVASS 40/2018*;

⁷ "Se dal lato del legislatore nazionale non può non evidenziarsi la disorganicità dei plurimi interventi, sovente disancorati da una logica di fondo, dal lato delle Autorità di Vigilanza risulta di contro una sostanziale continuità nelle indicazioni e nei richiami formulati nei confronti delle imprese di assicurazione (in qualità di produttori) e delle banche o intermediari finanziari (in qualità di distributori)": testualmente, F. Civile, *Op. cit.*

⁸ Il quale prevede: "I distributori che propongono prodotti assicurativi insieme a un prodotto o servizio diverso da un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, forniscono al contraente, anche avvalendosi dei documenti precontrattuali di cui al *Regolamento IVASS n. 41 del 2018*, la descrizione adeguata delle diverse componenti dell'accordo o del pacchetto e l'evidenza separata dei costi e degli oneri di ciascun componente, nonché del modo in cui la sua composizione modifica i rischi o la copertura assicurativa. In caso di distribuzione con consulenza di un prodotto assicurativo come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, i distributori assicurano che l'intero pacchetto o accordo sia adeguato alle esigenze del cliente. In caso di distribuzione di prodotti di

- il par. 2 bis, sez. XI, del *Provvedimento BI del 29 luglio 2009* e successive modifiche (Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari): in cui, tra l'altro, si chiarisce che, in caso di offerta contestuale di finanziamenti e di altri contratti aventi diversa natura che fosse fonte di complessità, devono essere adottate cautele particolari al fine di mitigare e gestire rischi legali e reputazionali;

- *Lettera al mercato IVASS-Banca d'Italia del 26 agosto 2015*, "importante e ancora attuale"⁹, con la quale si forniscono indicazioni sulle misure a tutela dei clienti, con riferimento alle polizze abbinate ai finanziamenti. Al par. 3.1, in particolare, si legge che "alle risultanze degli accertamenti ispettivi autonomamente condotti nei rispettivi ambiti di competenza dall'IVASS e dalla Banca d'Italia sono emersi casi in cui l'erogazione del prestito è risultata sistematicamente abbinata alla sottoscrizione di una polizza di assicurazione nonostante la natura facoltativa di quest'ultima". Inoltre, "alcuni indici di 'penetrazione assicurativa' rilevati, risultati anche superiori all'80%, possono essere sintomatici del carattere sostanzialmente vincolato delle polizze".

- *Lettera al mercato IVASS-Banca d'Italia del 17 marzo 2020*, in cui si fa presente che:

A) l'offerta di prodotti non finanziari in abbinamento a un finanziamento richiede l'adozione di una serie di cautele, in modo da garantire il rispetto della normativa di riferimento e preservare l'integrità del rapporto di fiducia con la clientela. L'obiettivo di fondo è una protezione rafforzata del cliente, assicurando allo stesso un esercizio più consapevole delle sue facoltà;

B) è necessario che le condotte concretamente poste in essere garantiscano la correttezza delle relazioni e l'effettiva consapevolezza dei clienti su caratteristiche, obblighi e vantaggi derivanti dalla combinazione dei prodotti offerti;

C) segnatamente, occorre individuare e gestire con peculiare attenzione, adottando idonei pre-

investimento assicurativi in assenza di consulenza, i distributori valutano la coerenza con le richieste e le esigenze assicurative del cliente e l'appropriatezza del pacchetto di servizi o prodotti nel suo insieme."

⁹ Così F. Civale, *Op cit.*

sidi e adeguate misure, le situazioni di conflitto di interesse¹⁰ connesse ad accordi di natura partecipativa o commerciale, tra il soggetto promotore della polizza assicurativa e il soggetto erogante il finanziamento o collocatore / distributore del finanziamento (anche nel caso di agenti / mediatori);

D) il mancato rispetto, formale e sostanziale, delle regole vigenti, oltre a comportare l'applicazione delle sanzioni e misure di rimedio previste per la violazione degli obblighi di condotta verso la clientela, può esporre gli operatori a significativi rischi legali e di reputazione, con l'eventuale possibilità di un incremento dei requisiti patrimoniali da parte delle competenti Autorità di vigilanza;

E) le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione sono tenuti ad adottare e applicare procedure organizzative e di controllo interno che consentano, nel continuo, una valutazione dei rischi (anche legali e di reputazione)¹¹ connessi con l'offerta contestuale o in abbinamento di più contratti;

F) l'abbinamento fra finanziamenti e polizze deve rispettare la normativa in materia bancaria e assicurativa e la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette nei rapporti con i consumatori;

G) sono necessarie verifiche periodiche sugli indici di abbinamento dei prodotti offerti, articolate su diversi livelli di dettaglio e volte a esaminare i differenti indicatori a livello territoriale, per tipologia di canale distributivo e per singolo distributore, finalizzate a intercettare potenziali condotte anomale nella commercializzazione dei prodotti;

Al riguardo, gli obiettivi di collocamento del personale addetto alla vendita e delle reti distributive

¹⁰ Nei casi in cui i suddetti presidi non siano sufficienti, occorre perlomeno informare chiaramente il contraente, prima della stipulazione di una polizza assicurativa, della natura o della fonte del conflitto.

¹¹ Secondo il *Consumer Trends Report 2019*, p. 16, i principali rischi di condotta riscontrati a livello europeo, con particolare riferimento alla distribuzione dei contratti *Payment Protection Insurance* (PPI) riguardano: modelli di business che possono configurare un conflitto di interessi e il ricorso a pratiche di vendita aggressive. In argomento, v. anche il *Roundtable* organizzato da EIOPA in 5 marzo 2020.

nonché i relativi sistemi di remunerazione¹² non devono determinare indebite pressioni alla vendita congiunta dei prodotti, al fine di evitare fenomeni di *mis-selling*.

In tale prospettiva, assumono particolare rilievo, come indicatori sintomatici (minimali)¹³ di potenziali anomalie, i reclami della clientela; la frequenza di recesso dalle polizze; l'inadeguata formazione delle reti distributive; ridotte percentuali di attivazione delle garanzie assicurative.

3. I provvedimenti dell'AGCM

Banca d'Italia e IVASS, nella rispettiva attività di vigilanza, collaborano, in forza di Protocolli d'intesa¹⁴, con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), con competenza trasversale in materia di tutela del consumatore, per assicurare un adeguato livello di protezione della clientela.

Più in particolare, il *Tar Roma*, n. 4295/19, ha affermato la competenza sanzionatoria di AGCM per le pratiche commerciali scorrette nel settore assicurativo, in quanto il *Codice delle Assicurazioni* non prevede una disciplina specifica riguardante la tutela del consumatore.

In tale quadro, risulta utile, pertanto, l'esame dei *Provvedimenti* dell'AGCM¹⁵ in materia.

Di peculiare interesse, ai nostri fini, il *Provvedimento* n. 28156/20, nei confronti di un primario istituto di credito, nel quale, a seguito di accertamenti ispettivi, si rilevavano elevate percentuali di

¹² Che non devono incentivare, in modo distorto, il collocamento di prodotti abbinati, in misura maggiore rispetto alla vendita separata dei singoli contratti.

¹³ Che le funzioni di controllo interno delle società (bancarie/finanziarie e assicurative) dovrebbero integrare con ulteriori iniziative di monitoraggio mirate come: *customer satisfaction*, *mystery shopping*, colloqui con la rete distributiva.

¹⁴ V., rispettivamente, *Protocollo d'intesa BI-AGCM del 14 ottobre 2014* e *Protocollo d'intesa IVASS-AGCM del 7 ottobre 2014*, che prevedono entrambi, in particolare, la reciproca segnalazione di casi in cui, nell'ambito di procedimenti di competenza di ciascuna Autorità, emergano ipotesi di eventuali violazioni da parte degli operatori delle norme alla cui applicazione è preposta l'altra Autorità.

¹⁵ Si fa, in particolare, riferimento alle decisioni del 10 marzo 2019, nn. 27606 e 27607, e del 18 febbraio 2020, nn. 28157, 28158, 28159. Più indietro nel tempo, già la *Relazione annuale AGCM per il 2011*, p. 189, aveva evidenziato che le richiamate pratiche di abbinamento/commercializzazione congiunta di prodotti venduti dallo stesso intermediario hanno limitato la mobilità dei consumatori e, conseguentemente, prodotto effetti negativi sulle dinamiche concorrenziali del mercato.

abbinamento¹⁶ tra mutui/surroghe e polizze assicurative che, a fronte di numerosi reclami e in presenza di un chiaro interesse economico dell'intermediario (collegato alle provvigioni riconosciute dalle Compagnie assicurative), indicherebbero un diffuso comportamento volto a collocare, con modalità aggressiva, mutui o surroghe contestualmente ad altri prodotti assicurativi, obbligatori ovvero facoltativi.

I suddetti indici rivelerebbero vendite congiunte indebitamente imposte dall'intermediario, che ha "sfruttato la sua posizione di potere" - specie nei casi in cui doveva essere consentita al cliente/consumatore la possibilità di acquistare il servizio separatamente - per il perseguimento di obiettivi di *budget*, finalizzati all'accesso al sistema incentivante.

In conseguenza, l'Autorità concludeva rilevando l'esercizio sui clienti di un'indebita pressione, in modo da limitarne notevolmente la capacità di prendere una decisione consapevole, non consentendo loro di poter scegliere liberamente polizze di terzi e non della banca stessa: e, pertanto, la sussistenza di una pratica commerciale aggressiva, in violazione degli artt. 24 e 25 del *Codice del Consumo* (D.lgs. n. 206/2005).

4. La giurisprudenza amministrativa

Il *Tar Lazio*, con 4 sentenze, progressivamente pubblicate il 5 gennaio 2024 - nn. 229, 230, 231 e 232 - ha giudicato sulla legittimità di provvedimenti sanzionatori adottati dall'AGCM nei confronti di quattro banche¹⁷: tre delle suddette misure sono state annullate; la restante parzialmente confermata.

¹⁶ Che, nel periodo di riferimento, sono risultati, di media, pari all'80-85% e al 75-80%, per i mutui di nuova accensione: mentre, per le polizze a protezione del finanziamento, si attestavano al 40%.

¹⁷ In precedenza, sul tema aveva interloquito anche il *Consiglio di Stato*, ord. 10 ottobre 2022, n. 8650, che ha sollevato dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea cinque articolati quesiti interpretativi diretti a lumeggiare, tra le altre, la nozione di "pratica commerciale scorretta", di cui alla *Direttiva 2005/29/CE*. Nell'occasione, il Collegio, precisava che, 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. Al riguardo - si assume - nell'assetto di interessi disciplinato dal D.lgs. n. 206/2005, le norme a tutela del consumo delimiterebbero, infatti, una fattispecie "di pericolo", essendo preordinate a prevenire le possibili distorsioni delle iniziative commerciali nella fase pubblicitaria, pro-

A) La pronuncia favorevole ha ritenuto come prove univoche di una pratica commerciale scorretta: le direttive al canale *retail* e corsi di formazione indirizzati a politiche aggressive; la distribuzione alla clientela di moduli precompilati¹⁸; l'assenza, nella modulistica, di una informativa in merito alla facoltà di reperire sul mercato la polizza in alternativa a quella proposta dalla banca.

Determinante anche la presenza di marcati indici di abbinamento tra mutui e polizze, a livello regionale¹⁹, che è stata considerata sintomatica della volontà della banca di una politica commerciale aggressiva, stante l'assenza di forme di richiamo verso la rete vendita.

B) Le altre pronunce, invece, evidenziano positivamente l'attenzione complessivamente riposta dalle banche verso il fenomeno di *mis-selling*, avendo implementato procedure organizzative e di controllo interno, volte a tutelare i consumatori in occasione della vendita abbinata mutui/polizze.

Tra le misure valutate idonee: l'emanazione di guide operative alla rete, per un percorso guidato nell'interlocuzione con il cliente, privo di condizionamenti economici; la consegna di informative precontrattuali chiare e complete; la presenza, in occasione dell'incontro con il cliente, di un c.d. "specialista di tutela"²⁰ per "supportare e migliorare l'approccio commerciale"; la formalizzazione e il mantenimento dei piani di impegno in materia, assunti nei confronti della Banca d'Italia, a seguito di accertamenti ispettivi del OdV.

I tre provvedimenti sanzionatori esaminati sono stati annullati, anche in ragione delle percentuali di abbinamento che, in questo caso, non sono state ritenute anomale dal Collegio, in quanto non

dromica 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.

¹⁸ Con il "no" sulla voce relativa alla presenza o meno di una "polizza esterna".

¹⁹ Nella specie, pari al 95% e, dunque, superiori allo stesso "CAP di allarme" del 70% di cui la banca si era dotata per *policy* interna.

²⁰ Ritenuto, al contrario, dall'Autorità, rivelatore di una potenziale "attività estorsiva" della volontà del cliente di sottoscrivere la polizza.

considerate di per sé indicative di un'effettiva pressione da parte della banca nei confronti dei consumatori.

Questi, in sintesi, le motivazioni:

- le polizze sottoscritte "hanno un oggettivo collegamento funzionale con l'erogazione/surroga del mutuo e un'utilità pratica per il consumatore, perché riducono il rischio di eventi imprevedibili che incidono sul valore del bene immobile dato in garanzia";
- "per i consumatori sarebbe più agevole acquisire da uno stesso istituto di credito tutti i diversi rapporti contrattuali connessi all'acquisto dell'immobile, piuttosto che doversi attivare autonomamente sul mercato per reperire altre polizze, le quali dovrebbero, comunque, poi essere portate al vaglio della banca".

5. Conclusioni

L'esistenza di un collegamento, funzionale o meno, tra contratto di finanziamento e quello assicurativo esige, in generale, un innalzamento dei canoni di correttezza e buona fede, in relazione alla possibilità che i prodotti assicurativi non siano adatti alle esigenze del cliente, ma piuttosto a quelle di lucro dell'intermediario-beneficiario.

Nella maggior parte delle fattispecie, infatti, la banca opera sia come distributore del prodotto, sia come diretta beneficiaria dell'assicurazione, con evidente pericolo di conflitto di interesse con il cliente.

Alla luce di quanto sopra esposto, la sussistenza di tassi di abbinamento, individuali o complessivi, particolarmente elevati è un significativo *warning*, sintomatico ma non sufficiente, di per sé, a ritenere integrata una condotta irregolare, secondo i diversi profili sopra individuati, di competenza delle diverse Autorità di settore interessate.

Occorrerà, pertanto, valutare, ai fini del rispetto della *compliance*, la coesistenza degli altri elementi di anomalia in precedenza elencati e - al contempo e *a contrario* - l'assenza di fattori positivi, che testimonino, invece, la correttezza complessiva del comportamento dell'azienda.

DB non solo
diritto
bancario

A NEW DIGITAL EXPERIENCE

 **dirittobancario.it**

