

Publicato il 05/01/2024

N. 00229/2024 REG.PROV.COLL.

N. 05369/2020 REG.RIC.



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

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

I l T r i b u n a l e A m m i n i s t r a t i v o R e g i o n a l e p e r i l L a z i o

(S e z i o n e P r i m a)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5369 del 2020, proposto da Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Anglani, Angelo Clarizia e Paolo Ziotti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***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; Altroconsumo, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

- del provvedimento n. 28157 adottato dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 18 febbraio 2020, con cui si contesta all'odierna ricorrente di aver posto in essere due pratiche commerciali aggressive in violazione degli artt. 24

e 25 del Codice del Consumo, vietandone la diffusione e la reiterazione, e irrogando una sanzione pecuniaria;

- di tutti gli atti ad esso presupposti, connessi e/o consequenziali, ivi compreso, in particolare, il provvedimento del 1° ottobre 2019 con cui l'Autorità ha rigettato gli impegni proposti da BNL ai sensi dell'art. 27, comma 7 del Codice del Consumo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 novembre 2023 il dott. Alberto Ugo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

1. – Con provvedimento adottato in data 18 febbraio 2020, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha contestato a BNL S.p.A. (BNL o Banca) di aver posto in essere due pratiche commerciali aggressive, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, tra loro autonome, consistite:

*a)* nell'aver indebitamente condizionato i consumatori ad acquistare, in abbinamento a mutui conclusi anche tramite surroghe, polizze assicurative di vario genere (incendio e scoppio o a protezione del finanziamento), offerte e/o commercializzate dalla stessa Banca, ponendo tale sottoscrizione come condizione per la concessione del finanziamento;

*b)* nell'aver indotto i consumatori, intenzionati a stipulare contratti di mutuo e/o di surroga, ad aprire un conto corrente presso la medesima Banca, ponendo anche tale apertura quale condizione per la concessione del finanziamento.

1.1. – Con riferimento alla prima pratica commerciale aggressiva, l’Autorità ha precisato che le condotte contestate a BNL si inseriscono all’interno di un quadro normativo che consente agli istituti di credito di offrire, in abbinamento all’erogazione o alla surroga di un mutuo, anche la sottoscrizione di polizze assicurative, purché il consumatore sia messo in condizione di poter scegliere sul mercato una polizza più conveniente di quella offerta dallo stesso erogatore del credito, anche laddove la stessa sia ritenuta obbligatoria.

1.2. – Ad avviso dell’Autorità, dalle risultanze del procedimento istruttorio è emerso un complesso di elementi probatori che dimostrerebbero come BNL abbia sfruttato la propria posizione di potere, esercitando sui consumatori pressioni indebite per indurli ad acquistare, in abbinamento al mutuo o alla surroga, le citate polizze assicurative emesse da compagnie *partner* della Banca, non consentendo loro di scegliere liberamente polizze emesse da compagnie terze.

La condotta di indebita pressione sui consumatori risulterebbe, in particolare, dimostrata:

(i) dalla politica aggressiva di collocamento delle polizze volta a massimizzare la loro vendita in abbinamento a mutui e surroghe, che sarebbe, a sua volta, dimostrata dalle indicazioni fornite alla rete *retail*;

(ii) dalla presenza di reclami ricevuti dalla Banca in merito alle vendite abbinate;

(iii) dal fatto che, nel corso degli anni 2017-2019, si sia registrata un’elevata percentuale di abbinamenti tra i mutui/surroghe della Banca e le polizze assicurative commercializzate dalla stessa;

(iv) dalla presenza di un concreto interesse economico della Banca al collocamento sul mercato delle polizze, derivante dalle provvigioni versate dalle compagnie assicurative alla Banca stessa.

1.3. – A fronte di tali evidenze probatorie, l’AGCM ha evidenziato come non assumesse alcun rilievo il fatto che le vendite abbinate fossero astrattamente

consentite dall'ordinamento, né che la regolamentazione del settore avesse istituito presidi a tutela dei consumatori derivanti da modulistica informativa e contrattuale conforme ai criteri di trasparenza.

Secondo l'Autorità, infatti, ciò che rileva è solamente l'esistenza di prove che BNL avesse, in concreto, sfruttato la sua posizione di potere, per indurre i consumatori ad acquistare, in abbinamento ai mutui, le polizze commercializzate dalla Banca, senza consentire loro di scegliere polizze di terzi.

Tale condotta sarebbe stata, peraltro, posta in essere in un contesto in cui i potenziali clienti assumono una posizione particolarmente vulnerabile e sbilanciata rispetto a quella della banca, perché essi non hanno né la certezza della concessione del mutuo, né la sicurezza della tempestività di erogazione del denaro, atteso che tale concessione è rimessa ad una delibera pressoché unilaterale della banca.

Di conseguenza, ad avviso dell'AGCM, la politica di commercializzazione abbinata mutui/polizze – posta concretamente in essere da BNL a partire, quantomeno, dal 2015 e ancora in corso alla data di adozione del provvedimento sanzionatorio – avrebbe assunto i caratteri di una pratica commerciale aggressiva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

Per l'effetto, l'Autorità ha comminato a BNL una sanzione di importo pari a euro 4.000.000,00, per la commissione della prima pratica commerciale aggressiva.

1.4. – Con riguardo alla seconda pratica commerciale contestata, relativa all'indebito condizionamento che BNL avrebbe esercitato sui consumatori in occasione della stipula del mutuo o della surroga dello stesso, per indurli ad aprire un conto corrente con la stessa Banca, l'Autorità ha ritenuto che sussistessero plurimi elementi indiziari a carico di BNL, rappresentati da:

*z)* imposizione di una commissione aggiuntiva, pari a 5 euro, per l'incasso della rata del mutuo, nel caso in cui il consumatore effettui il pagamento dello stesso tramite

un conto aperto presso una banca terza, a fronte della gratuità del caso di addebito su un conto corrente aperto presso BNL;

*ii*) sussistenza di alcuni documenti che lascerebbero intendere come l'apertura del conto corrente presso la Banca rappresenti una "prassi consolidata";

*iii*) indici di abbinamento elevati tra erogazione/surroga del mutuo e apertura conto corrente.

Tali evidenze, secondo l'Autorità, avrebbero rilevato l'adozione da parte di BNL – a partire dal mese di giugno 2019 – di comportamenti tesi a condizionare i consumatori all'apertura del conto corrente in abbinamento a mutui o surroghe.

Per l'effetto, l'Autorità ha comminato a BNL una sanzione di importo pari a euro 1.650.000,00, per la commissione di questa seconda pratica commerciale aggressiva.

2. – BNL ha impugnato il provvedimento sanzionatorio, chiedendone l'annullamento, sulla scorta dei motivi di seguito sintetizzati.

2.1. – Con la prima doglianza, è stata dedotta l'inapplicabilità, al caso di specie, della normativa di cui al Codice del Consumo, per la presenza di una disciplina settoriale esaustiva anche sotto il profilo della tutela dei consumatori, con la conseguente incompetenza dell'AGCM ad emettere il provvedimento sanzionatorio, nonché il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione per aver l'Autorità (*i*) da un lato, ignorato che la Banca aveva adottato i molteplici presidi dalla normativa di settore al fine di tutelare i consumatori in occasione della commercializzazione delle polizze in abbinamento all'erogazione di mutui e surroghe, e (*ii*) dall'altro lato, ha dedotto evidenze delle due pratiche commerciali prive di significatività.

2.2. – Con il secondo motivo, è stata dedotta l'erronea qualificazione delle condotte come aggressive, in carenza dei presupposti per una siffatta qualifica.

2.3. – Con il terzo motivo, BNL ha contestato l'illegittimità del rigetto degli impegni in violazione dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

2.4. – Con l'ultimo motivo, BNL ha lamentato l'erronea e sproporzionata quantificazione della sanzione pecuniaria irrogata.

3. – Si è costituita in giudizio l'AGCM, per chiedere il rigetto del ricorso.

4. – All'udienza pubblica dell'8 novembre 2023, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

5. – La controversia in esame ha ad oggetto il provvedimento dell'AGCM che ha sanzionato BNL, per avere posto in essere due pratiche commerciali aggressive, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, consistite nell'aver indotto in concreto i consumatori, intenzionati a stipulare contratti di mutuo e/o di surroga: (a) a sottoscrivere polizze assicurative di vario genere a copertura del finanziamento, commercializzate dalla stessa Banca, ponendo tale sottoscrizione come condizione per la concessione del finanziamento; (b) ad aprire un conto corrente presso la medesima Banca, ponendo anche tale apertura come condizione per la concessione del finanziamento.

6. – Va premesso che BNL, in abbinamento all'erogazione o alla surroga di un mutuo immobiliare, offre ai propri clienti la stipula di due diverse polizze assicurative:

a) le polizze per gli eventi di incendio e scoppio, denominate per semplicità "IS", che proteggono il cliente dal rischio di eventi imprevedibili, che possono colpire l'immobile su cui è iscritta l'ipoteca a garanzia del finanziamento; la stipula di queste polizze è richiesta quale condizione necessaria per l'erogazione del finanziamento o per la surroga;

b) le polizze assicurative a protezione del finanziamento, denominate *Credit Protection Insurance Policies* ("CPI"), che tutelano il cliente dal rischio di eventi sopravvenuti che incidono sulla sua capacità di rimborsare il finanziamento, quali ad esempio morte

o invalidità/inabilità da infortunio o malattia; la stipula di queste polizze in abbinamento all'erogazione del finanziamento è ritenuta facoltativa.

La Banca offre, inoltre, ai consumatori che non siano già clienti di aprire un conto corrente in occasione della stipula del mutuo o della surroga dello stesso.

7. – Deve, sin d'ora, essere precisato che la commercializzazione delle polizze sopra citate, in abbinamento all'erogazione del mutuo o della surroga, è consentita dalla normativa di settore, a condizione che siano rispettate talune specifiche prescrizioni a tutela della libertà negoziale del consumatore.

L'istituto di credito deve, in particolare, consentire ai propri clienti di scegliere, e reperire autonomamente sul mercato, una polizza ritenuta più conveniente di quella proposta dall'istituto di credito, anche laddove tale polizza sia ritenuta obbligatoria per l'accesso al finanziamento (come ad esempio le polizze a tutela del rischio di incendio e scoppio).

Analogamente, in caso di surroga del mutuo, il cliente deve poter essere messo in condizione di conservare la polizza già sottoscritta in occasione dell'iniziale stipula del mutuo.

Più in dettaglio, ai sensi dell'art. 120 *octiesdecies* del Testo Unico Bancario (rubricato "*Pratiche di commercializzazione abbinata*"), l'istituto di credito può commercializzare un contratto di credito in abbinamento ad altri prodotti finanziari, purché il contratto di credito sia disponibile per il consumatore anche separatamente.

Tale norma è integrata dall'art. 28 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (rubricato "*Assicurazioni connesse all'erogazione di mutui immobiliari e di credito al consumo*"), secondo cui le banche possono condizionare l'erogazione del mutuo immobiliare alla stipula di un contratto di assicurazione, ovvero possono abbinare un contratto di assicurazione all'erogazione del mutuo, purché accettino, senza variare le condizioni offerte per l'erogazione del mutuo immobiliare, anche una diversa polizza che il cliente dovesse presentare o reperire sul mercato.

Nello stesso senso, l'art. 120 *quinquies* del Codice delle Assicurazioni Private (rubricato "*Vendita abbinata*") prevede che il distributore che propone un prodotto assicurativo insieme a un prodotto diverso da una assicurazione (nel caso di specie il mutuo), come parte del medesimo accordo, offre al cliente la possibilità di acquistare separatamente le due componenti.

Tali norme consentono, dunque, agli intermediari di offrire, unitamente ad un contratto di finanziamento, anche i citati contratti assicurativi, purché accettino, senza variare le condizioni proposte per l'erogazione del mutuo immobiliare, anche una diversa polizza che il cliente dovesse presentare o reperire autonomamente sul mercato.

Inoltre, le "*Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari – Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*", emanate con provvedimento del 29 luglio 2009, nella versione in vigore al momento del procedimento istruttorio in esame, alla Sez. XI, paragrafo 2 *bis* ("*Offerta contestuale di altri contratti insieme a un finanziamento*") contengono norme di dettaglio della disciplina sopra richiamata.

Esse prevedono che la scelta dell'istituto di credito di porre in essere politiche commerciali che prevedano l'offerta congiunta di un contratto di finanziamento e di una polizza assicurativa deve essere accompagnata dall'adozione di una serie di cautele particolari, tra le quali la predisposizione di procedure organizzative e di controllo interno che assicurino:

- i*) una valutazione dei rischi connessi con l'offerta contestuale di più contratti;
- ii*) la comprensibilità per i clienti della struttura, delle caratteristiche e dei rischi tipicamente connessi con la combinazione dei prodotti offerti contestualmente;
- iii*) la corretta inclusione nel TAEG dei costi dei servizi accessori connessi con il contratto di credito;

iv) che le procedure di commercializzazione siano improntate a canoni di trasparenza e correttezza nei confronti del cliente, il quale deve essere reso edotto dell'esistenza di altri contratti offerti contestualmente al finanziamento e dei relativi effetti complessivi;

v) che le forme di remunerazione e valutazione del personale e della rete non incentivino la vendita congiunta in misura maggiore rispetto alla vendita separata, qualora il contratto offerto congiuntamente al finanziamento sia facoltativo.

Con riferimento specifico, inoltre, alle informazioni che devono essere fornite ai clienti in relazione alla vendita abbinata mutuo-polizza, oltre agli obblighi informativi previsti dalla disciplina di carattere generale (es. art. 120 *nonies* Testo Unico Bancario), le “*Disposizioni in materia di trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari – Correttezza delle relazioni tra intermediari e clienti*” sopra citate richiedono che:

- il cliente sia avvertito in modo chiaro ed evidenziato dell'esistenza di altri contratti offerti in via obbligatoria contestualmente al finanziamento, anche attraverso un'illustrazione della corrispondente voce della rilevante documentazione precontrattuale (foglio informativo, documento di sintesi, “*Informazioni europee di base sul credito ai consumatori*”, “*Prospetto informativo europeo standardizzato*”); l'informazione va resa sin dal primo contatto con l'intermediario o con il soggetto incaricato dell'offerta e, comunque, non appena emerga la necessità di stipulare il contratto avente ad oggetto il servizio accessorio connesso con il contratto di credito (es. in connessione con la valutazione del merito di credito del cliente);
- sia illustrato chiaramente e correttamente al cliente se la validità dell'offerta è condizionata alla conclusione congiunta di altri contratti;
- al cliente siano illustrati gli effetti complessivi, in termini di obblighi e vantaggi, derivanti dalla combinazione dei contratti offerti; in caso di servizi accessori connessi con il contratto di credito qualificati come facoltativi, al cliente va illustrato

chiaramente e correttamente il costo complessivo da sostenere sia nel caso in cui sottoscriva il contratto relativo al servizio accessorio offerto sia in quello in cui non lo sottoscriva.

Deve, infine, essere menzionata la *Lettera* congiunta di IVASS e Banca d'Italia del 26 agosto 2015, avente ad oggetto le “*Polizze abbinate ai finanziamenti (PPI – Payment Protection Insurance). Misure a tutela dei clienti*”, la quale contiene alcune indicazioni di dettaglio sulla documentazione precontrattuale da fornire al cliente.

Tale *Lettera* prevede, in particolare, che la documentazione precontrattuale relativa ai due rapporti (finanziario e assicurativo) sia sempre distinta e che in ciascuna di esse sia indicato, separatamente il relativo costo; che nella suddetta documentazione sia indicato chiaramente che il cliente ha la facoltà di recedere dalla polizza entro sessanta giorni dalla conclusione del contratto; che gli intermediari definiscano le modalità e i tempi dell'offerta per evitare condizionamenti nella negoziazione del finanziamento e che inviino, dopo la stipula della polizza, una comunicazione al cliente che riepiloghi le caratteristiche delle coperture assicurative sottoscritte e rammenti la facoltà di recesso.

L'articolata disciplina normativa, *supra* riassunta nei suoi tratti essenziali, è volta quindi:

- da un lato, a consentire agli istituti di credito di commercializzare polizze assicurative in abbinamento alla stipula dei mutui o alle surroghe;
- dall'altro lato, a predisporre una pluralità di strumenti di tutela a favore del consumatore, per consentirgli: (i) di essere effettivamente informato sui prodotti assicurativi offerti, nonché (ii) di poter effettivamente scegliere e reperire liberamente sul mercato le polizze ritenute più convenienti da abbinare al mutuo, senza essere costretto ad accettare quelle proposte dalla banca erogatrice del mutuo stesso.

8. – Ciò premesso, il ricorso in esame è fondato e va, pertanto, accolto.

Il Collegio ritiene, in particolare, che siano meritevoli di accoglimento le censure, articolate nel primo motivo di ricorso, con cui è stato dedotto il vizio di eccesso di potere per carenza di motivazione e di istruttoria del provvedimento impugnato.

9. – Preliminarmente, deve osservarsi che il provvedimento dell'AGCM non ha invaso il campo di competenza dell'Autorità di regolamentazione del settore, come eccepito dalla ricorrente.

La questione che viene in rilievo è quella nota del rapporto tra pratica commerciale scorretta e condotta dell'impresa soggetta a regolamentazione di settore.

Come già chiarito dalla giurisprudenza in casi analoghi, non è riscontrabile alcuna oggettiva incompatibilità tra la normativa sostanziale del Codice del Consumo e quella in materia di servizi bancari e assicurativi.

Non è nemmeno predicabile una sovrapposibilità degli interessi sostanziali sottesi alle disposizioni in materia di pratiche commerciali scorrette rispetto a quelli protetti dalla normativa speciale e affidati alla tutela della Banca d'Italia e dell'IVASS (*cf.*, in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 10 dicembre 2020, n. 7852).

Non vi è dubbio sul fatto che le condizioni di esercizio dell'attività di vendita abbinata mutui-polizze trovino fonte regolatrice nelle previsioni del Testo Unico Bancario e nel Codice delle assicurazioni private, ma è altrettanto indubbio che il contraente del mutuo e della polizza sia un consumatore e, quindi, sia tutelato anche dalle norme sul Codice del Consumo, che sono state applicate nel caso di specie dall'AGCM.

A seguito dell'introduzione dell'art. 27, comma 1 *bis*, del Codice del Consumo, peraltro, è ormai pacifico che la competenza a sanzionare pratiche commerciali scorrette spetti all'AGCM, la quale – nei settori regolati – è tenuta ad acquisire il parere della competente autorità indipendente, così come avvenuto nel caso di specie.

È del pari pacifico che l'AGCM possa censurare le condotte di professionisti operanti nei settori regolamentati, nella misura in cui risulti un margine di libertà nell'azione imprenditoriale, in forza del principio di non contraddizione dell'ordinamento: l'Autorità di regolazione interviene, infatti, a monte fissando le regole di condotta, e l'AGCM verifica a valle se, al di fuori del perimetro regolato dalla normativa di settore, l'operatore economico non abbia violato la disciplina consumeristica (*cf.* TAR Lazio – Roma, Sez. I, 18 novembre 2022, n. 15322).

Nel caso di specie, l'AGCM non ha contestato la violazione della disciplina regolamentare, bensì ha ritenuto che la ricorrente, nel porre in essere un'attività che in astratto è lecita (vendita abbinata mutui-polizze e apertura di conto corrente), e per la quale la regolazione di settore prevede dei presidi a tutela dei consumatori, abbia tuttavia, in concreto, posto in essere delle condotte idonee a condizionare indebitamente i consumatori ad acquistare, in abbinamento al mutuo o alla surroga, polizze assicurative, commercializzate dalla stessa Banca, così configurando una pratica commerciale aggressiva di cui agli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

Non si profila, quindi, alcuna incompetenza dell'AGCM nell'adozione del provvedimento sanzionatorio di cui è causa.

10. – Il profilo di doglianza che appare invece, ad avviso del Collegio, pienamente condivisibile è quello con cui è stata dedotta l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio per non aver tenuto in alcuna considerazione i plurimi presidi adottati dalla Banca in conformità alla normativa specifica di settore, al fine di tutelare i consumatori in occasione della vendita abbinata mutui/polizze.

Si osserva, in proposito, che Banca d'Italia nel parere reso ai sensi dell'art. 27, comma 1 *bis*, Codice del Consumo, ha riferito all'AGCM che “*nel 2016 l'intermediario è stato sottoposto ad accertamenti ispettivi mirati di trasparenza, che non hanno dato luogo a sanzioni per violazioni delle disposizioni di cui al paragrafo 2*”, ossia, per violazioni delle disposizioni sulla trasparenza nella vendita abbinata mutui-polizze sopra descritte.

Le risultanze dell'attività ispettiva compiuta da Banca d'Italia non sono state prese in esame dall'AGCM nell'emettere il provvedimento sanzionatorio *de quo*, perché ritenute "del tutto irrilevanti" ai fini della configurabilità di una pratica commerciale aggressiva (*cf.* § 72 del provvedimento sanzionatorio).

Ad avviso del Collegio, invece, la svalutazione della rilevanza delle predette circostanze appare irragionevole.

Il fatto che le verifiche ispettive di Banca d'Italia abbiano avuto un esito positivo rappresenta, al contrario, un primo elemento da tenere in considerazione nel momento in cui si indaga sulla possibilità di ravvisare, nell'attività posta concretamente in essere da BNL, i caratteri di una pratica commerciale aggressiva.

La disciplina di settore a cui BNL si è conformata, infatti, è volta proprio a predisporre degli strumenti a tutela dei consumatori che sono finalizzati ad impedire che si possano verificare, in concreto, quei comportamenti che sono stati contestati dall'Autorità.

Più in particolare, la consegna ai clienti di informative precontrattuali adeguate, così come l'implementazione di procedure organizzative e di controllo interno volte a prevenire i rischi di *miss-selling* delle polizze abbinata ai mutui, rappresentano un ostacolo alla possibilità che, in concreto, si verificano condotte di indebita pressione sui consumatori da parte della rete vendita, volte ad indurli a sottoscrivere le polizze commercializzate dalla stessa banca o ad aprire un conto corrente non voluto.

L'AGCM, dunque, nell'effettuare un giudizio prognostico *ex ante* in merito alla potenzialità lesiva del comportamento posto concretamente in essere dalla Banca nella commercializzazione delle polizze in abbinamento all'erogazione dei mutui, non può non prendere in esame – assieme a tutti gli ulteriori elementi indiziari individuati nel corso dell'istruttoria – anche la circostanza che la Banca avesse predisposto gli strumenti a tutela dei consumatori previsti dalla disciplina di settore.

Tale circostanza infatti, lo si ripete, non può che rappresentare un primo indizio di segno contrario rispetto alla possibilità che – in concreto – si siano verificati, o si potessero verificare condizionamenti distorsivi della volontà dei consumatori.

Tutti gli ulteriori elementi indiziari acquisiti dall'AGCM nel corso dell'istruttoria avrebbero, quindi, dovuto essere analizzati e “pesati” anche alla luce delle risultanze delle verifiche ispettive compiute dalla Banca d'Italia.

La mancata considerazione di tali circostanze si traduce, così, in un difetto di motivazione, che mina la coerenza complessiva delle contestazioni formulate nel provvedimento sanzionatorio.

11. – Appare fondato anche l'ulteriore profilo di censura, con cui è stata dedotta la carenza di prova della sussistenza della pratica commerciale aggressiva.

Ritiene, infatti, il Collegio che gli elementi indiziari individuati dall'AGCM non siano idonei, nemmeno se analizzati congiuntamente, a ravvisare nel comportamento di BNL quel carattere di indebita coartazione della volontà dei consumatori che caratterizza le condotte qualificabili come aggressive, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo.

Deve precisarsi, infatti, che gli elementi che valgono a connotare una pratica commerciale come aggressiva sono rappresentati *(a)* dall'elemento strutturale, integrato dagli atti di molestia, coercizione o indebito condizionamento, e *(b)* dall'elemento funzionale, consistente nell'effetto distorsivo che la pratica induce sulla libertà di scelta del consumatore (così Cons. Stato, Sez. VI, 7 ottobre 2022, n. 8614).

L'indebito condizionamento è espressamente definito dal legislatore in termini di sfruttamento, da parte del professionista, di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare nei suoi confronti una pressione, al fine di limitare notevolmente la sua capacità di prendere una decisione consapevole, “estorcendo”

allo stesso una decisione che non avrebbe altrimenti assunto (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 16 marzo 2018, n. 1670).

La pratica aggressiva non incide, quindi, quanto meno necessariamente, sulla possibilità per il consumatore di acquisire gli elementi conoscitivi necessari circa il contenuto dell'operazione commerciale, ma sulla stessa volontà di concluderla, pur in presenza di un giudizio negativo sulla sua convenienza.

Mediante la pratica aggressiva, in altri termini, l'agente si propone di condizionare la volontà del consumatore, facendogli concludere un contratto della cui convenienza quest'ultimo non è convinto (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 23 giugno 2023, n. 6177).

12. – Ebbene, iniziando l'analisi dalla prima pratica commerciale contestata, relativa alla vendita abbinata mutui/polizze, l'Autorità ha affermato che la condotta di indebita pressione di BNL sui consumatori risulti dimostrata: (i) dall'adozione di politiche aggressive nel collocamento abbinato, (ii) dalla numerosità dei reclami, (iii) da un chiaro interesse economico della Banca nel collocamento delle polizze e (iv) da un contesto di elevate percentuali di abbinamento mutui/surroghe e polizze assicurative, monitorate dalla stessa Banca.

13. – Con riferimento al primo aspetto, l'Autorità ha ritenuto che le politiche aggressive nel collocamento abbinato siano desumibili, innanzitutto, da alcune comunicazioni interne, dalle quali trasparirebbe l'avvenuta pressione sul canale *retail*, per vendere più polizze assicurative (docc. isp. 129, 130, 134, 136).

Ad avviso del Collegio, nella maggior parte di tali comunicazioni non si rinviene alcuna pressione sulla rete vendita, ma ordinari scambi di informazioni per l'erogazione di un mutuo con in abbinamento una polizza e l'apertura del conto corrente. Ci si riferisce in particolare ai docc. isp. 129 e 136.

Paradigmatica – ma in senso contrario a quanto sostiene l'Autorità – è la comunicazione *sub* doc. isp. 130, dalla quale si evince, non solo, l'assenza di pressione sul gestore della pratica di erogazione del mutuo, visto il tono assertivo

con cui quest'ultimo risponde al consulente, ma soprattutto un'assenza di coartazione sul cliente finale: in tale occasione, infatti, il gestore della pratica ha proposto al cliente una polizza in abbinamento al mutuo (come era lecito fare) e, a fronte del suo mancato interesse, non ha insistito oltre (*"Fatto preventivo avvenire protetto, ma non interessato"*).

Non appare indicativa, nel senso inteso dall'Autorità, nemmeno la comunicazione interna *sub doc. isp. 109*, perché essa contiene, senz'altro, delle chiare indicazioni di carattere commerciale alla rete vendita (in merito alla rinegoziazione dei mutui con *cross-selling*), ma non assume i caratteri di una vera e propria pressione sulla stessa, né tantomeno contiene alcun elemento dal quale evincere che, a valle, i consumatori fossero soggetti a indebite coartazioni della loro volontà in sede di stipula della polizza.

L'Autorità richiama, inoltre, delle *slides* esposte nel corso di sessioni formative della rete vendita (*doc. isp. 86*), aventi ad oggetto le modalità di proposizione delle polizze CPI, che conterrebbero vari riferimenti a come guidare e stimolare il consumatore, nonché sfruttare le varie occasioni di incontro in banca per procedere al collocamento delle polizze.

Evidenzia il Collegio che le citate *slide* contengono più passaggi, nei quali è chiarito alla forza vendita che *"l'adesione alla polizza è consigliata in quanto potrebbe permettere al cliente di definire un progetto sostenibile ma è assolutamente facoltativa. Non è necessaria ai fini dell'ottenimento del finanziamento"* e che *"è necessario verificare che la proposta di assicurazione fatta dal cliente sia coerente con i suoi bisogni"*.

Di conseguenza, non può asserirsi che il messaggio, veicolato da queste *slide* ai venditori, fosse quello di vendere la polizza ai clienti, anche facendo su di essi un'indebita pressione.

L'Autorità richiama, inoltre, un passaggio delle *slide*, nel quale viene data indicazione ai venditori di raccogliere tutte le firme del cliente sulla documentazione

contrattuale. Operazione questa che, sempre secondo l'Autorità, *“dalla lettura complessiva del testo sembra debba avvenire contestualmente alla consegna della documentazione”*, così limitando di fatto il tempo a disposizione del cliente per poter effettivamente leggere e comprendere il relativo contenuto.

In realtà, una simile limitazione non è espressamente indicata nelle predette *slide*.

In esse si legge al contrario che *“è necessario accertarsi che il cliente apponga la propria firma e raccomandargli di leggere quanto consegnato”*.

La deduzione dell'Autorità, dunque, non è supportata dal contenuto testuale delle *slide* citate.

14. – L'AGCM evidenzia, infine, la presenza di un sistema incentivante per la forza vendita che apparirebbe idoneo ad indurre il personale della banca ad aumentare il numero di polizze CPI collocate in abbinamento al mutuo, in quanto prevede, tra le variabili considerate ai fini della definizione del premio per il Direttore di filiale, il Direttore Operativo di filiale e il Responsabile operativo di gruppo, la variabile legata alla *“Survey sulla CPI dove presente”* (doc. isp. 101 e 102).

L'interpretazione fornita dall'AGCM alla menzione della predetta variabile non appare, tuttavia, fondata, se si tiene conto di quanto specificato dalla ricorrente: la predetta variabile non valorizza il “numero” di polizze protezione vendute, bensì la *“survey”* (sottinteso di *customer satisfaction*) relativa alle polizze CPI.

Di conseguenza, la remunerazione ha, tra le sue variabili, un parametro che tiene conto della “qualità” della vendita delle polizze CPI, così come percepita dai clienti, e non direttamente l'ammontare numerico di polizze vendute.

Nessun valore indiziario può avere, infine, il doc. isp. 98, relativo a delle *slide*, nelle quali sono riassunti i punti essenziali di un'iniziativa premiale lanciata da BNL per i propri dipendenti, in quanto si tratta di una bozza – *“work in progress”*, come espressamente definitiva dallo stesso autore nel testo della mail accompagnatoria.

15. – Quale secondo elemento probatorio del comportamento di BNL volto a collocare, con modalità aggressiva, la concessione del mutuo o la sua surroga in abbinamento con prodotti assicurativi (siano essi ritenuti obbligatori, come le polizze IS, o siano essi facoltativi, come le polizze CPI), l’Autorità indica le percentuali di abbinamento tra i due prodotti.

Nel periodo compreso tra gennaio 2017 e marzo 2019 si sarebbe registrato un tasso di abbinamento del 95% per le polizze IS, sia per le surroghe che per l’erogazione *ex novo* del mutuo.

Soprattutto il dato riferito alle surroghe confermerebbe che la sottoscrizione della polizza sia stata indebitamente imposta dalla Banca, visto che il consumatore che richiede la surroga è normalmente già dotato di una polizza incendio/scoppio, acquistata in occasione del mutuo originario.

Anche con riferimento alle polizze CPI sussisterebbero indici di abbinamento rilevanti, giunti alla soglia del 40-50% per i mutui e del 30-40% per le surroghe.

15.1. – La tesi dell’Autorità non appare convincente.

In primo luogo, le percentuali di abbinamento delle polizze CPI facoltative non possono essere considerate anomale.

Meno di un cliente su due, infatti, ha sottoscritto la polizza CPI commercializzata da BNL al momento della stipula del mutuo o della surroga dello stesso.

Deve, inoltre, osservarsi che IVASS e Banca d’Italia, nella Comunicazione congiunta del 26 agosto 2015, relativa alle “*Polizze abbinate a finanziamenti (PPI – Payment Protection Insurance). Misure a tutela dei clienti*”, hanno affermato che la soglia di anomalia nell’abbinamento mutuo/polizza CPI può essere rinvenuta in una percentuale superiore all’80%, in quanto tale soglia può essere “*sintomatic[a] del carattere sostanzialmente vincolato delle polizze*”, nonostante le stesse siano qualificate come “*facoltative*” dall’istituto di credito.

Nel caso di specie, gli indici di abbinamento di BNL sono evidentemente di gran lunga inferiori alla soglia dell'80%.

15.2. – Elevate sono, invece, le percentuali di associazione tra l'erogazione del mutuo o la surroga e la sottoscrizione della polizza IS, che hanno raggiunto la soglia del 95%.

Ritiene, tuttavia, il Collegio che le stesse non appaiano, di per sé, univocamente indicative di un'effettiva pressione compiuta dalla Banca nei confronti dei consumatori volta a costringerli a sottoscrivere tali polizze.

Non può non considerarsi, infatti, che:

- tali polizze sono ritenute obbligatorie dalla Banca per stipulare il mutuo o per procedere alla surroga dello stesso e, dunque, una percentuale più elevata delle stesse – rispetto alle polizze CPI, che sono al contrario facoltative – appare fisiologica;
- le medesime polizze 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. Non è anomalo, dunque, che un numero elevato di consumatori abbia optato per la loro sottoscrizione in occasione della stipula del mutuo o della surroga dello stesso;
- BNL proponeva ai clienti una polizza IS ad un costo medio mensile ridotto; appare quindi verosimile che, per una ragione meramente economica, i suoi clienti possano aver preferito aderire a quella, anziché attivarsi autonomamente sul mercato per reperire altre polizze.

Con riferimento specifico al tasso di abbinamento delle surroghe – sul quale l'Autorità attira maggiormente l'attenzione – deve osservarsi che IVASS, nel corso di una indagine compiuta nel 2019 su dieci istituti bancari, tra i quali anche BNL, concernente proprio la *“portabilità dei mutui e richiesta di stipula di nuove polizze di assicurazione incendio scoppio del fabbricato in caso di surroga”*, ha analizzato i manuali

operativi, le guide processo e la documentazione contrattuale e precontrattuale della ricorrente, verificando che quest'ultima *“cita la possibilità di conservare la polizza preesistente, prevedendo che il cliente, previa acquisizione di nulla osta da parte della creditrice originaria, segnali alla compagnia di assicurazione le informazioni per la variazione del vincolo a favore della banca surrogante”* (cfr. Nota di IVASS a AGCM del 16 luglio 2019).

Tale ultima circostanza è idonea a scolorare il significato indiziario che l'elevato indice di abbinamento potrebbe assumere ad una prima analisi.

Se, infatti, è stato accertato che BNL forniva ai consumatori un'informazione corretta circa la possibilità di conservare la polizza precedente in caso di surroga, il mero dato quantitativo di abbinamento tra surroghe e nuove polizze appare “neutro”, o comunque non univocamente indicativo di un comportamento estorsivo della volontà dei consumatori stessi.

16. – Le predette percentuali di abbinamento non assumono il peculiare rilievo indiziario loro attribuito dall'AGCM nemmeno se si prende in considerazione la sussistenza di un interesse economico della Banca nel collocare tali polizze ai propri clienti, derivante dalle provvigioni riconosciute dalle compagnie assicurative a BNL. Provvigioni che sarebbero pari ad una percentuale del 30-35% sul premio della polizza.

L'Autorità non aggiunge, tuttavia, ulteriori specificazioni in merito all'eventuale anomalia di tale percentuale. Non si può, dunque, escludere che la stessa trovi giustificazione nelle logiche di mercato, così come eccepito dalla ricorrente.

17. – Restano, da ultimo, da esaminare le analisi di *customer satisfaction* e i reclami ricevuti dalla Banca in merito alle vendite abbinata, che l'Autorità ritiene essere significativi di un diffuso comportamento di condizionamento della volontà dei consumatori a sottoscrivere le polizze assicurative in abbinamento al mutuo.

BNL, per parte sua, ha replicato – quanto ai primi – che, se è vero che alcuni consumatori si sono mostrati insoddisfatti dei processi di vendita, questi

costituiscono una percentuale irrisoria, a fronte di un'ampia soddisfazione (tra l'80% e il 90%) dei restanti clienti per la consulenza prestata da BNL.

Con riguardo ai reclami, BNL ha affermato che il numero degli stessi sarebbe irrisorio e, dunque, non sarebbero sufficienti a dimostrare che si sia trattato di una condotta reiterata e omogenea.

17.1. – Sul punto deve rilevarsi – in linea con altri precedenti di questa Sezione (*cf.* TAR Lazio – Roma, Sez. I, 8 marzo 2019, n. 3099) – che, sebbene l'illecito in esame sia un illecito di pericolo e non di danno, tale per cui la verifica dell'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, l'adozione di un provvedimento sanzionatorio per pratica commerciale scorretta nei confronti di un professionista deve, comunque, basarsi su un sostrato probatorio sufficiente a far ritenere, secondo il criterio del più probabile che non, che effettivamente il comportamento abbia avuto una, quantomeno apprezzabile, potenzialità lesiva.

Tale potenzialità può certamente desumersi anche dal rinvenimento, in sede ispettiva, di reclami atti a costituire un significativo indizio dell'astratta idoneità del comportamento ad essere ripetuto nei confronti dei consumatori, ciò che è consustanziale al concetto stesso di “*pratica*”.

In tali casi, per consolidata giurisprudenza, il numero di denunce o di reclami presentati dai consumatori è assolutamente irrilevante.

Analoga valutazione, tuttavia, non può operarsi laddove il supporto probatorio ulteriore rispetto alle denunce manchi o sia di non univoca interpretazione, proprio come avvenuto nel caso in esame alla luce di tutto quanto *supra* illustrato.

In siffatte fattispecie, infatti, la giurisprudenza ha ritenuto che l'evidente sproporzione tra il numero degli esposti e quello delle pratiche lavorate nello stesso

periodo (qui pari allo 0,1%) possa rilevare sotto il profilo dell'eccesso di potere e del difetto di istruttoria (*cf.* Cons. Stato, Sez. VI, 20 marzo 2018, n. 1781).

18. – Alla luce di tutto quanto *supra* esposto, il Collegio ritiene di poter concludere che la contestazione della pratica aggressiva relativa alle vendite abbinata sia fondata su singole circostanze di fatto prive di univoca valenza indiziaria. Non sussistono, pertanto, elementi sufficienti per affermare che BNL abbia effettivamente posto in essere una pratica commerciale aggressiva in danno dei consumatori.

19. – Si può passare ora ad analizzare la seconda pratica commerciale scorretta, relativa all'apertura del conto corrente in abbinamento all'erogazione o alla surroga del mutuo.

20. – L'Autorità afferma di aver rinvenuto plurime evidenze che dimostrerebbero come BNL abbia indotto i consumatori, intenzionati a concludere contratti di mutui e/o surroga, ad aprire un conto corrente presso la medesima Banca, ponendo tale apertura quale condizione per la concessione del finanziamento.

20.1. – La prima di tali evidenze è costituita dall'imposizione di una commissione aggiuntiva, pari a 5 euro, per l'incasso della rata del mutuo, nel caso in cui il consumatore effettui il pagamento dello stesso tramite un conto aperto presso una banca terza, a fronte della gratuità del caso di addebito su un conto corrente aperto presso BNL.

20.2. – Ad avviso del Collegio, tale circostanza, per quanto possa apparire suggestiva ad una prima analisi, non può in realtà rilevare nel senso indicato dall'Autorità.

Già nel corso dell'istruttoria, infatti, BNL aveva specificato che la commissione di 5 euro era parametrata ai costi amministrativi e di gestione che essa sostiene qualora il pagamento non avvenga tramite addebito diretto su conto corrente BNL (costi pari a 5,14€).

La stessa Autorità, nel provvedimento finale, conferma che la predetta commissione “trovi una giustificazione economica”, ma ritiene che la stessa sia comunque idonea a condizionare le scelte del consumatore.

L’assunto non può essere condiviso, perché una volta appurato che la previsione dei costi aggiuntivi ha una sua giustificazione razionale di natura economica – confermata dall’Autorità – la stessa non può assumere anche il significato indiziario di una condotta estorsiva della volontà dei consumatori.

20.3. – L’Autorità richiama poi alcuni documenti che “lasciano intendere” come l’apertura di un conto corrente con la Banca al momento della sottoscrizione di un mutuo rappresenti una prassi consolidata.

L’esistenza di una prassi in tal senso, tuttavia, non può essere inferita dalle dichiarazioni del direttore di filiale di cui al doc. isp. 133, perché quest’ultimo ha, da un lato, affermato che “la concessione del mutuo non viene assoggettata all’apertura del rapporto di conto” e, dall’altro lato, ha riferito che “Presso la scrivente agenzia abbiamo fruitori di credito fondiario che non hanno un rapporto di conto corrente attivo così come si è verificato in passato il trasferimento su altro Istituto del pagamento delle rate di mutui da noi concessi con contestuale estinzione del conto”.

Analogamente, priva di significatività in tal senso si presenta anche l’e-mail interna tra il gestore della pratica di apertura del mutuo e il direttore, con cui il primo si limita ad inviare al secondo una nuova richiesta di mutuo con abbinata apertura di conto corrente.

Salvo non voler attribuire valore indiziante all’avverbio “ovviamente” che il gestore della pratica ha anteposto all’indicazione dell’apertura del conto (“Buongiorno Direttore, in allegato alla presente nuova richiesta di mutuo da parte di clienti Prospect per acquisto prima casa, assistita da copertura assicurativa ... ed ovviamente da apertura conto corrente”).

In questo caso, tuttavia, non sussisterebbero, comunque, i caratteri di gravità e precisione richiesti per gli elementi presuntivi.

20.4. – Da ultimo, l’Autorità afferma che la sussistenza della pratica commerciale scorretta risulta confermata dalla presenza di indici elevati di abbinamento tra mutuo/surroga e conti correnti, che sarebbero pari – nel periodo gennaio 2017 / giugno 2019 – al 50-55% per i mutui e al 65-75% per le surroghe.

Tali percentuali tuttavia, come puntualmente rilevato dalla ricorrente, non possono assumere alcun significato nella presente sede, perché la stessa Autorità ha ritenuto che la pratica commerciale in analisi sia iniziata a giugno 2019 e, dunque, successivamente al periodo in cui si sono registrati i predetti tassi di abbinamento.

La presenza di tassi elevati di abbinamento rimane, quindi, una mera asserzione priva di riscontro probatorio.

21. – In conclusione, ritiene il Collegio che anche la contestazione della pratica relativa all’apertura dei conti correnti sia fondata su singole circostanze di fatto prive di valenza indiziaria e che non sussistano, pertanto, elementi sufficienti per affermare che BNL abbia effettivamente posto in essere una pratica commerciale aggressiva in danno dei consumatori.

22. – L’accoglimento del primo motivo di ricorso, determina l’annullamento del provvedimento impugnato e l’assorbimento delle successive doglianze spiegate nel ricorso, relative (i) alla mancanza del requisito della serialità nella condotta della ricorrente, (ii) al mancato accoglimento degli impegni e (iii) alla quantificazione della sanzione.

23. – Le spese e competenze di lite, stante la peculiarità e complessità della controversia in fatto, possono essere integralmente compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il provvedimento sanzionatorio impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 8 novembre 2023 con  
l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Filippo Maria Tropiano, Consigliere

Alberto Ugo, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Alberto Ugo**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO