

Aprile 2020

Le polizze abbinate a mutui e finanziamenti alla luce degli interventi dell'Antitrust, di IVASS e Banca d'Italia

David Maria Marino e Karin Tayel, DLA Piper

SOMMARIO: 1. *I recenti provvedimenti dell'Antitrust;* 2. *In generale, le pratiche commerciali scorrette e le principali disposizioni a tutela dei consumatori;* 3. *Le ulteriori disposizioni legislative e regolamentari volte a disciplinare il mercato delle polizze PPI;* 4. *Lo studio di IVASS del 13 febbraio 2019;* 5. *Le recenti indicazioni contenute nella lettera del 17 marzo 2020 da parte di IVASS e Banca d'Italia.*

1. I recenti provvedimenti dell'Antitrust

Lo scorso marzo l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha emesso quattro provvedimenti con cui sono state irrogate sanzioni per svariati milioni di Euro ad alcuni istituti di credito all'esito di una lunga indagine che ha condotto all'accertamento di pratiche commerciali ritenute scorrette.

Tali pratiche sarebbero consistite nell'aver indotto i consumatori a sottoscrivere polizze assicurative di vario genere tra cui, polizze a garanzia del credito c.d. PPI (*payment protection insurance*) e polizze sulla vita, come condizione per la concessione di un mutuo o di un finanziamento.

1.1. La posizione degli istituti di credito coinvolti

I soggetti coinvolti nell'indagine dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato hanno difeso la propria posizione sulla base di vari argomenti, alcuni dei quali sono indicati nel seguito:

- ✓ all'esito di alcuni accertamenti ispettivi condotti da Banca d'Italia e da IVASS nel 2017 e nel 2018 non sono emersi rilievi ma solo suggerimenti rispetto a talune aree;
- ✓ non vi è prova che le banche avrebbero obbligato i clienti ad acquistare polizze assicurative in abbinamento al mutuo;

- ✓ le polizze PPI hanno lo scopo essenziale di fornire al cliente una protezione in caso di eventi sfavorevoli (morte, invalidità permanente, infortunio, malattia, perdita dell'impiego), svolgendo anche una funzione sociale;
- ✓ i clienti sono stati sempre chiaramente edotti delle condizioni e dei costi delle polizze in modo da assicurare un'adesione consapevole alla proposta;
- ✓ sono state adottate procedure di controllo periodiche sulla vendita dei prodotti assicurativi abbinati;
- ✓ il livello di abbinamento sarebbe sostanzialmente incompatibile con la tesi dell'esistenza di una prassi generalizzata volta a condizionare la concessione dei mutui alla sottoscrizione di polizze PPI.

1.2. La posizione dell'Antitrust

Nel rigettare le tesi difensive degli istituti coinvolti l'Antitrust ha espresso i seguenti principi:

- ✓ i controlli di IVASS e Banca d'Italia non sono equiparabili a quelli Antitrust
Il controllo di IVASS e Banca d'Italia non riguarda direttamente il condizionamento dei consumatori nell'abbinamento tra polizze assicurative e mutui, ma verifica, su un piano totalmente diverso e complementare, la trasparenza della modulistica contrattuale senza alcuna valutazione della condotta ai sensi del Codice del Consumo.
- ✓ La commercializzazione delle polizze abbinata avviene in un contesto in cui il cliente risulta particolarmente vulnerabile
Nel caso della commercializzazione delle polizze abbinata occorre considerare che il consumatore, nelle trattative relative alla conclusione di un contratto di mutuo, è parte di un rapporto contrattuale sbilanciato in cui non ha né la certezza della concessione del mutuo né la sicurezza della tempestività, atteso che tale concessione è rimessa ad una delibera pressoché unilaterale della banca.
- ✓ Ai fini della configurabilità di una pratica aggressiva non rileva il rispetto formale delle informative documentali e della modulistica contrattuale alle previsioni normative.
- ✓ L'effetto lesivo provocato dalle pratiche commerciali scorrette può essere anche meramente potenziale
La disciplina in materia infatti prescinde dalla prova del danno, ricomprendendo tra le pratiche commerciali anche i meri illeciti di pericolo. Conseguentemente, l'effettiva incidenza delle pratiche commerciali scorrette sulle scelte dei consumatori non costituisce un elemento idoneo ad elidere o ridurre i profili di scorrettezza.

✓ Nella valutazione delle pratiche commerciali scorrette occorre verificare le percentuali di abbinamento

Le percentuali di abbinamento tra le polizze in esame ed i contratti di mutuo e finanziamento sono risultate troppo elevate, con una media nel periodo di riferimento superiore al 75-85%.

Come dimostrano le recenti decisioni dell'Antitrust e gli innumerevoli provvedimenti regolamentari degli ultimi quindici anni, il tema della vendita di polizze abbinate a finanziamenti continua ad essere di grande attualità in Italia.

Secondo quanto si evince dall'ultimo *Consumer Trends Report* elaborato dall'EIOPA¹, anche a livello europeo, nella distribuzione dei contratti di assicurazione abbinati ai finanziamenti si sono riscontrati conflitti di interesse e pratiche commerciali scorrette.

Pare quindi utile ripercorrere nel seguito il quadro normativo e regolamentare in questa materia.

2. In generale, le pratiche commerciali scorrette e le principali disposizioni a tutela dei consumatori

Per “pratica commerciale” si intende qualsiasi azione, omissione, condotta, dichiarazione o comunicazione commerciale, ivi compresa la pubblicità diffusa con ogni mezzo (incluso il *direct marketing* e la confezione dei prodotti) e il *marketing*, che un professionista pone in essere in relazione alla promozione, alla vendita o alla fornitura di beni o servizi ai consumatori. La pratica commerciale è scorretta quando, in contrasto con il principio della diligenza professionale, falsa o è idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta.

In base al Codice del consumo, le pratiche commerciali ingannevoli (articoli 21-23 del Codice del consumo) sono idonee a indurre in errore il consumatore medio, falsandone il processo decisionale. L'induzione in errore può riguardare il prezzo, la disponibilità sul mercato del prodotto, le sue caratteristiche, i rischi connessi al suo impiego².

L'art. 36bis del DL 201/2011, c.d. “Decreto Salva Italia” ha aggiunto all'art. 21 del Codice del Consumo il comma 3 bis, secondo cui “è considerata scorretta la pratica commerciale di una banca, di un istituto di credito o di un intermediario finanziario che, ai fini della stipula di un contratto di mutuo, obbliga il cliente alla sottoscrizione di una polizza assicurativa erogata dalla medesima banca, istituto o intermediario”.

¹ https://www.eiopa.europa.eu/sites/default/files/publications/reports/2019.6124-eiopa_consumer-trends-report.pdf

² Si veda l'analisi dell'Antitrust: <https://www.agcm.it/competenze/tutela-del-consumatore/pratiche-commerciali-scorrette/>

3. Le ulteriori disposizioni legislative e regolamentari volte a disciplinare il mercato delle polizze PPI

Nel corso degli anni sono state adottate svariate ulteriori misure volte a disciplinare il mercato delle polizze PPI:

- ✓ nel caso di estinzione anticipata o di trasferimento del mutuo o del finanziamento, l'art. 49 del Reg. IVASS 35/2010 (ora sostituito dall'art. 39 del Reg. 41/2018 sulla trasparenza, pubblicità e realizzazione dei prodotti³) ha previsto la restituzione al debitore/assicurato della parte di premio pagato relativo al periodo residuo rispetto alla scadenza originaria⁴. L'art. 50 del medesimo regolamento (ora sostituito sempre dall'art. 39 *cit.*) ha previsto l'indicazione dei costi nella Nota Informativa (ora Documento Informativo Precontrattuale, c.d. DIP);
- ✓ il provvedimento IVASS 2946/2011 ha disposto il divieto per gli intermediari di assumere contemporaneamente il ruolo di beneficiario della garanzia assicurativa e quello di intermediario del relativo contratto;
- ✓ con provvedimento del 9 febbraio 2011 la Banca d'Italia ha ribadito l'obbligo per gli operatori finanziari di assicurare al cliente un'informazione corretta, chiara ed esauriente che agevoli la comprensione dei contratti conclusi;
- ✓ l'art. 28 del c.d. "Decreto Crescitalia" 1/2012 ha previsto che se l'offerta di un contratto di assicurazione è connessa o accessoria al mutuo o al credito, le banche, gli istituti di credito e gli intermediari finanziari devono accettare, senza variare le condizioni offerte, la polizza che il cliente presenti o reperisca sul mercato. Nel caso di sottoscrizione di una polizza proposta dalla banca, dall'istituto di credito, da intermediari finanziari o da loro incaricati, all'atto della stipula del finanziamento, il cliente ha diritto di recedere dalla stessa entro sessanta giorni. In caso di recesso dalla polizza resta valido ed efficace il contratto di finanziamento. Ove la polizza sia necessaria per ottenere il finanziamento o per ottenerlo alle condizioni offerte, il cliente può presentare in sostituzione una polizza dallo stesso autonomamente reperita e stipulata, avente le medesime garanzie;
- ✓ con il Reg. 40/2012, entrato in vigore il 1° luglio 2012, l'IVASS ha definito i contenuti minimi delle polizze di assicurazione sulla vita abbinata ai contratti di mutuo o di credito al consumo, imponendo specifiche regole informative da parte delle imprese di assicurazione, come quella di fornire sul proprio sito internet il servizio gratuito di rilascio del preventivo personalizzato sulla base di specifici parametri;

³ Tale Regolamento ha fatto proprie le disposizioni della Direttiva Distribuzione dei Prodotti Assicurativi 97/2016 (c.d. IDD), recepita con il D.lgs. 68/2018.

⁴ Cfr. anche art. 11, comma 15quater DL 179/2012.

- ✓ il Protocollo ABI-ASSOFIN del 30 novembre 2013 sulla correttezza e trasparenza nel collocamento delle polizze assicurative abbinate ai finanziamenti ha cercato di promuovere la diffusione di buone pratiche nell'offerta ai consumatori di tali coperture assicurative;
- ✓ con lettera del 26 agosto 2015 IVASS e Banca d'Italia hanno esaminato le principali criticità relative sia alla produzione che alla distruzione di tale tipo di prodotti;
- ✓ con il documento del 19 novembre 2015 ABI-ANIA-ASSOFIN hanno fornito utili indicazioni per l'applicazione delle misure richieste con la predetta lettera al mercato di IVASS e Banca d'Italia sulle polizze abbinate ai finanziamenti;
- ✓ con la lettera del 3 aprile 2017 IVASS ha raccomandato il rimborso del premio non goduto in caso di estinzione anticipata parziale del finanziamento;
- ✓ con la lettera del 18 dicembre 2018 IVASS ha determinato le modalità di calcolo del premio non goduto in caso di estinzione anticipata totale o parziale del finanziamento;
- ✓ con l'art. 120 quinquies del Codice delle Assicurazioni, introdotto dal D.lgs. 68/2018, il legislatore ha attribuito ad IVASS il potere di applicare le misure cautelari ed interdittive, ivi incluso il potere di vietare la vendita di una assicurazione insieme a un servizio o prodotto accessorio diverso da una assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, 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.

4. Lo studio di IVASS del 13 febbraio 2019

Nello studio del 13 febbraio 2019, “*La distribuzione assicurativa nel Codice delle Assicurazioni*”⁵, IVASS ha sottolineato l'importanza della trasparenza nel collocamento dei prodotti in esame.

IVASS ha osservato in particolare che nel segmento delle c.d. perdite pecuniarie, in cui rientrano anche le polizze PPI, si sono riscontrati dati di *loss ratio* anomali (2-3%, a fronte di un dato medio del 25%) e dati molto elevati di sinistri senza seguito.

Secondo IVASS, livelli molto bassi del rapporto sinistri a premi (c.d. *loss ratio* o *claims ratio*) nell'arco di un periodo temporale sufficientemente esteso possono indicare criticità nelle modalità di vendita, nelle modalità con cui il contratto è scritto prodotto o nel

⁵ <https://www.ivass.it/media/interviste/documenti/interventi/2019/02.13-sp-idd-sapienza/sdp-idd-sapienza-13.02.19.pdf>

prodotto stesso (sua utilità per il cliente), soprattutto se associati ad alti indicatori di costo (es. commissioni) e di diniego dei sinistri denunciati (sinistri senza seguito).

5. Le recenti indicazioni contenute nella lettera del 17 marzo 2020 da parte di IVASS e Banca d'Italia

Con la lettera del 17 marzo 2020 IVASS e Banca d'Italia sono di nuove tornate ad affrontare il tema delle polizze abbinata a contratti di mutuo e finanziamento, raccomandando a compagnie ed istituti di credito l'adozione di procedure di verifica da parte delle funzioni di controllo interno, al fine di individuare e porre rimedio alle seguenti eventuali criticità.

5.1. Qualificazione (come obbligatoria o facoltativa) della polizza abbinata ed illustrazione dei contenuti minimi

Gli organi direttivi e di controllo degli intermediari finanziari devono verificare che sia data opportuna evidenza, ad esempio tramite i siti web, dell'obbligatorietà o facoltatività di acquistare una polizza abbinata ad un mutuo o finanziamento.

La corretta qualificazione di qualunque servizio o prodotto accessorio come obbligatorio o facoltativo deve formare oggetto di esame nell'ambito della verifica periodica sull'adeguatezza e sull'efficacia delle procedure interne a cura delle funzioni di controllo interno.

I contenuti minimi della polizza abbinata devono essere esposti in maniera chiara, in modo che il cliente sia messo nella condizione di reperire prodotti equivalenti sul mercato. IVASS e Banca d'Italia hanno evidenziato che:

- con la c.d. *welcome letter*, emessa subito dopo la stipulazione della polizza, gli operatori devono (a) riepilogare al cliente le caratteristiche delle coperture assicurative sottoscritte e (b) richiamare la facoltà di recesso;
- il costo delle polizze obbligatorie deve essere incluso nel costo totale del credito ai fini del calcolo del TAEG.

5.2. Il collocamento - in abbinamento al finanziamento - di polizze non ad esso funzionali (c.d. "decorrelate")

Nel caso di polizze prive di collegamento funzionale con il finanziamento richiesto (c.d. polizze "decorrelate"), il diniego della restituzione del premio non goduto in caso di rimborso anticipato del prestito sono da ritenersi scorrette.

IVASS e Banca d'Italia hanno rammentato che, nel caso di polizze decorrelate, l'Antitrust non ha irrogato sanzioni in presenza delle seguenti pattuizioni:

- la previsione di un lasso di tempo di almeno 7 giorni tra la concessione del finanziamento e la stipulazione della polizza;
- l'impegno a non finanziare il premio assicurativo.

5.3. Il controllo delle reti distributive

Gli operatori dovranno svolgere verifiche periodiche sugli indici di abbinamento dei prodotti offerti per tipologia di canale distributivo e per singolo distributore.

Al fine di non incentivare il collocamento di prodotti abbinati in misura maggiore rispetto alla vendita separata, occorrerà verificare l'adeguatezza degli obiettivi di collocamento del personale addetto alla vendita e delle reti distributive, nonché i relativi livelli di remunerazione.

Le funzioni di controllo interno degli intermediari e delle compagnie di assicurazione dovranno:

- adottare iniziative supplementari per verificare il livello di soddisfazione della clientela;
- verificare la condotta della rete;
- scongiurare l'esistenza di eventuali pressioni interne per il collocamento di determinati prodotti.

5.4. Conflitti di interesse e livello di costi

Le verifiche da parte della funzione di *internal audit* dovranno svolgersi almeno ogni due anni e dovranno essere adottati i necessari interventi correttivi che possono includere:

- campagne di formazione agli addetti alla vendita;
- campagne di informazione per la clientela;
- la revisione degli schemi contrattuali;
- la revisione degli accordi distributivi;
- la revisione dei sistemi di remunerazione della rete di vendita.

Ciò al fine di evitare:

- potenziali conflitti di interesse, come nel caso di accordi commerciali tra il soggetto promotore della polizza ed il soggetto erogante il finanziamento;

- squilibri tra il costo dell'attività di collocamento/distribuzione delle polizze assicurative e il compenso percepito⁶.

5.5. Estinzione anticipata (anche parziale) dei finanziamenti e conseguenze per le polizze abbinate

Nel caso in cui il cliente receda da un contratto di finanziamento, l'intermediario finanziario dovrà attivarsi per l'estinzione anticipata anche della polizza assicurativa e per la restituzione al cliente dei relativi premi non goduti in conformità con quanto previsto dall'art. 39 del Reg. IVASS 41/2018 sopra richiamato. Resta ferma la facoltà dell'assicurato di chiedere il mantenimento della copertura assicurativa.

5.6. I principi cardine da rispettare nella distribuzione dei prodotti assicurativi

Nella distribuzione dei prodotti assicurativi IVASS e Banca d'Italia hanno rimarcato la necessità di rispettare i seguenti "principi cardine":

1. agire con correttezza e trasparenza;
2. evitare i conflitti di interesse;
3. acquisire ogni informazione utile ad identificare le effettive esigenze del contraente;
4. distribuire il prodotto al cliente per il quale è stato disegnato e garantire il *value for money* del prodotto stesso.

5.7. Le verifiche da parte delle funzioni di controllo interno

Le banche, gli intermediari finanziari e le imprese di assicurazione dovranno procedere ad una verifica delle proprie politiche di offerta e della modalità di collocamento contestuale di altri contratti insieme a un finanziamento. A tal fine, tra le banche e le assicurazioni, devono essere strutturati processi di scambio di informazioni adeguati ad assicurare la creazione di prodotti appropriati in relazione alle esigenze della clientela.

Le verifiche andranno condotte dalle funzioni di *Compliance* e di *Internal Audit* che dovranno accertare periodicamente, a mezzo di controlli a distanza ed *in loco*:

1. il rispetto delle disposizioni applicabili;
2. l'idoneità dei processi e dei regolamenti interni;
3. l'esposizione ai rischi operativi, legali e di reputazione derivanti dal contenzioso con la clientela o da richiami delle competenti autorità.

⁶ Secondo quanto emerso dall'indagine IVASS del 2015, i costi delle polizze vita abbinate ai finanziamenti erano maggiori rispetto ai prodotti offerti dalle imprese per via delle commissioni pagate alle banche ed agli istituti finanziari.

Nel caso in cui vengano riscontrate delle carenze, dovranno essere adottati i rimedi necessari, inclusa anche l'adozione di misure di indennizzo in caso di rischi legali e reputazionali.

Tenuto conto dell'emergenza sanitaria in corso, gli esiti delle verifiche delle funzioni di controllo dovranno essere esaminati in seduta congiunta dagli organi collegiali di gestione e di controllo entro il 30 settembre 2020.

Nell'ipotesi in cui vengano riscontrate carenze significative nell'offerta e nel collocamento di prodotti assicurativi abbinati a finanziamenti, le funzioni di controllo dovranno inviare alla Banca d'Italia e all'IVASS un rapporto delle verifiche condotte con il piano degli interventi di rimedio e l'indicazione della relativa tempistica di attuazione.

Tenuto conto del numero di interventi, raccomandazioni, provvedimenti nell'arco di oltre un decennio, è ragionevole prevedere che la lettera al mercato di IVASS e Banca d'Italia del 17 marzo 2020 non sarà l'ultima iniziativa in un mercato (quello delle PPI) molto attivo ed in continua evoluzione.