

CONCORRENZA: Consiglio di Stato, Sezione Sesta, Sentenza 8 luglio 2025, n. 5901.

1. Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza – Pratica commerciale aggressiva - Incorniciamento –Esclusione

1. La pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento («incorniciamento») non costituisce di per sé una pratica commerciale aggressiva, qualora non sussista la prova di un indebito condizionamento o la idoneità a limitare in modo considerevole la libertà di scelta del consumatore. (1).

Nel corso del giudizio, con ordinanza 10 ottobre 2022, n. 8650 (oggetto della News UM n. 3 del 13 gennaio 2023) la sezione aveva sollevato questione di pregiudizialità ai sensi dell'art. 267 TFUE sulla possibilità di qualificare come aggressiva una pratica commerciale consistente nell'abbinamento, da parte di una società finanziaria, al momento della stipula di contratti di finanziamento personale, di prodotti assicurativi non collegati al credito, di cui la stessa finanziaria è intermediaria. La Corte di giustizia UE si è pronunciata con sentenza della sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22 (in Foro it., 2025, IV con note di BONA, BONINI, BOVA, PAGLIANTINI, nonché oggetto di News UM n. 120 del 19 dicembre 2024).

2. Autorità amministrative indipendenti – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Concorrenza - Incorniciamento – Pratica commerciale aggressiva – Sussiste ove non sia stato periodo di riflessione tra la firma del contratto di finanziamento e quella del contratto di assicurazione e si sia ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento.

2. La pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento («incorniciamento») può costituire una pratica commerciale aggressiva se il professionista non solo non abbia concesso al consumatore un periodo di riflessione tra la firma del contratto di finanziamento e quella del contratto di assicurazione, ma abbia anche fatto ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento. (2).

(1) Conformi: in parte, sulla nozione di pratica commerciale aggressiva: Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2021, n. 7794; 29 marzo 2021, n. 2631.

Corte di giustizia UE, sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22 secondo cui: i) ai sensi dell'art. 8 della direttiva 2005/29/CE è considerata aggressiva una pratica commerciale che, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso; ii) in assenza di una definizione delle nozioni di «molestie» e di «coercizione», ai sensi di tale articolo 8, occorre, per definire queste ultime, far riferimento al senso abituale che tali termini hanno nel linguaggio corrente, il quale esclude che una pratica commerciale possa considerarsi una forma di molestia o di coercizione per il solo motivo che essa presenti le caratteristiche di una pratica commerciale di incorniciamento.

(2) Conformi: Corte di giustizia UE, sez. V, 14 novembre 2024, C-646/22.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2025 il Cons. Giordano Lamberti e uditi per le parti gli avvocati Mario Siragusa, Fausto Caronna e Anna Collabolletta dell'Avvocatura generale dello Stato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – L'appellante ha impugnato avanti il Tar per il Lazio il provvedimento n. 28011 assunto nell'adunanza del 27 novembre 2019 e i relativi atti presupposti, connessi e consequenziali.

2 - Al riguardo, giova ricordare che il 13 settembre 2018, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva deliberato l'avvio del procedimento volto ad accertare l'esistenza di una presunta pratica commerciale aggressiva, 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.

2.1 - Il 5 novembre 2018 la società aveva presentato all'AGCM una proposta di impegni recante una serie di specifiche misure volte a rendere 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”*.

2.2 - La società aveva quindi integrato la prima proposta con le seguenti ulteriori misure:

- (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 società 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.

2.3 - 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.

2.4 - Con il 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.

3 - Il Tar adito, con la sentenza indicata in epigrafe ha respinto il ricorso, rilevando, tra l’altro, che:

- la dichiarazione di impegni presentata dalla ricorrente è stata respinta dall’Autorità, tenuto conto della non idoneità degli stessi a rimuovere i profili di scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento;

- 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;

- 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.

4 – L’originaria ricorrente ha proposto appello avverso tale pronuncia per i motivi di seguito esaminati.

4.1 – Con il primo motivo (*“Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione dell’art. 120-quinquies codice delle assicurazioni, degli artt. 24, 25, e 27, co. 7 codice del consumo, nonché dell’art. 8 del regolamento sulle procedure istruttorie adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015 – Motivazione erronea, contraddittoria, carente e perplessa – Violazione degli artt. 7, 29 e 64 codice del processo amministrativo – Erroneo e/o omesso esame degli atti e dei documenti di causa”*) l’appellante contesta il rigetto da parte del Giudice di primo grado delle censure rivolte avverso i provvedimenti con i quali l’Autorità ha rigettato gli impegni presentati dalla società.

Sostiene l’appellante che sussistono fondati dubbi sulla possibilità di considerare di per sé aggressiva una pratica commerciale consistente nella vendita abbinata di prodotti finanziari e assicurativi, per il solo fatto di non prevedere una separazione temporale tra la stipula dei rispettivi contratti, introducendo così un sostanziale divieto di vendita abbinata nei confronti del professionista soggetto all’intervento sanzionatorio dell’AGCM.

A tal fine, l’appellante deduce:

- che le censure di Compass non attenevano al merito amministrativo, ma a profili di (pura) legittimità dell’azione amministrativa meritevoli di essere vagliati dal Giudice Amministrativo nell’esercizio delle funzioni proprie della giurisdizione generale di legittimità;
- l’erroneità dell’assunto posto a conferma della valutazione dell’AGCM di ritenere *“imprescindibile la separazione temporale tra la stipula del finanziamento e quella della polizza”*;
- il provvedimento è stato adottato al termine del procedimento, assegnando una decisiva rilevanza a un profilo - quello della mancata inclusione tra le misure proposte dalla società della c.d. separazione temporale tra Polizze e Finanziamenti - mai formalmente contestato dell’atto di avvio dell’istruttoria.

4.2 – Con il secondo motivo (*“Error in iudicando. Violazione e falsa applicazione degli artt. 20, 24 e 25 lett. a) codice del consumo – Motivazione erronea, contraddittoria e carente – Violazione degli artt. 7, 29 e 64 c.p.a – Erroneo e/o omesso esame degli atti e dei documenti di causa”*) l’appellante sostiene che l’AGCM si sarebbe limitata a provare l’esistenza di una pratica commerciale consistente nella vendita abbinata di finanziamenti e polizze sull’assunto che detto abbinamento fosse in sé idoneo a determinare l’indebito condizionamento dei consumatori senza fornire alcuna prova circa l’aggressività della condotta commerciale di Compass, secondo i principi in materia di standard probatorio delle pratiche aggressive. Si sarebbe quindi determinata un’inammissibile inversione dell’onere della prova, per cui sarebbe spettato a Compass dimostrare di non aver compiuto alcuna scorrettezza nel realizzare una pratica commerciale di per sé pienamente lecita.

A tal fine, l’appellante rileva che:

- il consumatore aveva sempre la possibilità di accendere il finanziamento senza alcuna polizza e, dunque, non era tenuto ad acquistarla e a sostenere il costo di alcun premio;

- i consumatori potevano liberamente scegliere – sulla base di offerte commerciali rappresentate da Compass in modo corretto e trasparente – di accendere un prestito con o senza polizze, ossia potevano accendere un prestito in abbinamento a una polizza (vendita abbinata) o senza polizza (stand alone), e le condizioni di concessione del prestito erano identiche quale che fosse la scelta del consumatore;
- confermano tali assunti proprio i reclami ricevuti: quelli menzionati nel provvedimento sono solo ventitré e rappresentano lo 0,01% di tutti i consumatori (circa 240.000) che hanno acquistato una polizza in abbinamento al finanziamento nel periodo di riferimento;
- le contestazioni mosse dai consumatori in tali pochi reclami attengono a mere carenze informative e non ad un preteso indebito condizionamento.

5 – In base all’impianto del provvedimento impugnato la società appellante avrebbe condizionato e/o limitato considerevolmente la libertà di scelta dei consumatori in relazione ai propri prodotti di finanziamento, nella misura in cui prospettava, ai consumatori intenzionati a richiederli, la possibilità di accedere a questi ultimi sottoscrivendo polizze assicurative che nulla avevano a che vedere con il finanziamento, di fatto attuando un abbinamento forzoso tra prodotti di finanziamento e prodotti assicurativi.

Secondo l’AGCM l’aggressività della pratica avrebbe potuto essere esclusa prevedendo una distanza temporale di 7 giorni tra il momento della stipula del contratto di finanziamento e il momento della stipula della polizza assicurativa.

La Sezione, nell’ordinanza n. 8650/2022, ha già precisato che nel caso di specie occorre stabilire se deve essere considerata aggressiva una pratica commerciale consistente nell’abbinamento, da parte di una società finanziaria, al momento della stipula di contratti di finanziamento personale, di prodotti assicurativi non collegati al credito, di cui la stessa finanziaria è intermediaria, tenuto conto che l’articolo 120-*quinquies* del codice delle assicurazioni private (d. lgs. 209/2005) ammette la possibilità di vendita abbinata di un prodotto assicurativo insieme a un prodotto o servizio accessorio diverso da una assicurazione.

5.1 - Alla luce di tali considerazioni, la Sezione ha sollevato questione di pregiudizialità invitando la Corte di Giustizia dell’Unione europea, ai sensi dell’art. 267 TFUE, a pronunciarsi sui seguenti quesiti:

A) Se la nozione di consumatore medio di cui alla Direttiva 2005/29/CE inteso come consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto - per la sua elasticità ed indeterminatezza - non debba essere formulata con riferimento alla miglior scienza ed esperienza e di conseguenza rimandi non solo alla nozione classica dell’*homo oeconomicus* ma anche alle acquisizioni delle più recenti teorie sulla razionalità limitata che hanno dimostrato come le persone agiscono spesso riducendo le informazioni necessarie con decisioni “irragionevoli” se parametrize a

quelle che sarebbero prese da un soggetto ipoteticamente attento ed avveduto acquisizioni che impongono una esigenza protettiva maggiore dei consumatori nel caso – sempre più ricorrente nelle moderne dinamiche di mercato - di pericolo di condizionamenti cognitivi.

B) Se possa essere considerata di per sé aggressiva una pratica commerciale nella quale, a causa dell'incorniciamento delle informazioni (*framing*) una scelta possa apparire come obbligata e senza alternative tenendo conto dell'articolo 6, paragrafo 1, della Direttiva (già riportato in precedenza) che considera ingannevole una pratica commerciale che in qualsiasi modo inganni o possa ingannare il consumatore medio «anche nella sua presentazione complessiva».

C) Se la direttiva sulle pratiche commerciali sleali giustifichi il potere dell'Autorità nazionale per la concorrenza ed il mercato (una volta rilevato il pericolo di condizionamento psicologico legato: 1) allo stato di bisogno in cui normalmente versa chi chiede un finanziamento, 2) alla complessità dei contratti sottoposti alla firma del consumatore, 3) alla contestualità dell'offerta presentata in abbinamento, 4) alla brevità dei tempi concessi per la sottoscrizione dell'offerta), di prevedere una deroga al principio della possibilità di abbinamento tra vendita di prodotti assicurativi e vendita di prodotti finanziari non connessi imponendo uno spazio temporale di 7 giorni tra le firme dei due contratti.

D) Se, in relazione a tale potere repressivo delle pratiche commerciali aggressive, la Direttiva (UE) 2016/97, ed in specie l'art. 24 paragrafo 3 della stessa, osti all'adozione di un provvedimento dell'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato adottato sulla base degli artt. 2, lettere d) e j), 4, 8 e 9 della Direttiva 2005/29/CE e della normativa nazionale di recepimento adottato dopo il rigetto di una istanza di impegni a seguito del rifiuto di una società di servizi di investimento, nel caso di vendita abbinata di un prodotto finanziario ed un prodotto assicurativo non connesso al primo - ed in presenza di un pericolo di condizionamento del consumatore legato alle circostanze del caso concreto desumibili anche dalla complessità della documentazione da esaminare – di concedere al consumatore uno *spatium deliberandi* di 7 giorni fra la formulazione della proposta abbinata e la sottoscrizione del contratto assicurativo.

E) Se il considerare pratica aggressiva il mero abbinamento di due prodotti finanziari e assicurativi potrebbe finire per risolversi in un atto di regolazione non consentito e non finirebbe per addossare sul professionista (e non sull'AGCM, come dovrebbe essere) l'onere (difficile da assolvere) di dimostrare che non si tratta di pratica aggressiva in violazione della Direttiva 2005/29/CE (tanto più che la direttiva citata non consente agli Stati membri di adottare misure più restrittive di quelle da essa definite , neppure al fine di assicurare un livello superiore di tutela dei consumatori) o se invece tale inversione dell'onere della prova non sussista purché, sulla base di elementi oggettivi, sia ritenuto

il concreto pericolo di un condizionamento del consumatore bisognoso di ottenere un finanziamento a fronte di una offerta abbinata complessa.

5.2 - Con la sentenza del 14 novembre 2024 la Corte di Giustizia ha risposto nei seguenti termini:

- la nozione di consumatore medio deve essere definita con riferimento a un consumatore normalmente informato nonché ragionevolmente attento ed avveduto. Una siffatta definizione non esclude tuttavia che la capacità decisionale di un individuo possa essere falsata da limitazioni, quali distorsioni cognitive;
- la pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale prestito non costituisce una pratica commerciale in ogni caso aggressiva, né una pratica commerciale considerata in ogni caso sleale;
- la direttiva 2005/29 deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una misura nazionale che consente a un'autorità nazionale, una volta accertato il carattere aggressivo o, più in generale, il carattere sleale di una pratica commerciale adottata da un determinato professionista, di imporre a tale professionista di concedere a detto consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date della sottoscrizione del contratto di assicurazione e del contratto di finanziamento, a meno che non esistano altri mezzi meno lesivi della libertà d'impresa che siano altrettanto efficaci per porre fine al carattere aggressivo o, più in generale, sleale di detta pratica;
- l'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 gennaio 2016, sulla distribuzione assicurativa, deve essere interpretato nel senso che: esso non osta a che un'autorità nazionale esiga dal professionista, la cui pratica commerciale di incorniciamento è considerata aggressiva, ai sensi degli articoli 8 e 9 della direttiva 2005/29, o, più in generale, sleale, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, che, per porre fine a tale pratica, conceda al consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date di sottoscrizione dei contratti di cui trattasi.

6 - Alla luce delle precisazioni fornite dalla Corte di Giustizia l'appello va accolto.

Appare prioritario l'esame del secondo motivo, avente ad oggetto la sussistenza in origine di una pratica commerciale vietata, posto che laddove questa non sia riscontrata non si pone neppure la necessità di esaminare le successive questioni che attengono alla successiva fase degli impegni.

Al riguardo, risulta dirimente il dato per cui la vendita simultanea di finanziamenti e polizze, quand'anche effettuata con modalità atte a dare al consumatore medio *“l'impressione che egli debba obbligatoriamente sottoscrivere un'assicurazione al fine di ottenere un finanziamento personale”* (distorsione da incorniciamento), alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte di Giustizia, non

può essere qualificata come pratica aggressiva, non implicando di per sé il ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento.

Invero, in base all'art. 24 del codice del consumo, che recepisce le prescrizioni di cui all'articolo 8 della direttiva 2005/29: *“È considerata aggressiva una pratica commerciale che, nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o 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”*.

Al riguardo, la Corte si è espressa in modo chiaro nel senso che la pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale prestito non costituisce né una pratica commerciale in ogni caso aggressiva, né una pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di tale direttiva.

Nello specifico, la Corte ha precisato che:

- l'allegato I della direttiva 2005/29 costituisce un elenco completo ed esaustivo delle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali, una pratica commerciale come quella dell'“incorniciamento” controversa nel procedimento principale può essere qualificata come pratica commerciale in ogni caso aggressiva, o, più in generale, come pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di tale direttiva, soltanto a condizione che essa corrisponda a una delle situazioni elencate in tale allegato;
- una lettura di detto allegato consente di constatare l'assenza di una tale corrispondenza, la quale, del resto, non è stata adottata nel procedimento principale;
- pertanto, è necessario ritenere che una pratica commerciale come quella dell'“incorniciamento” di cui trattasi nel procedimento principale, consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento, non costituisca una pratica che può essere qualificata come pratica commerciale in ogni caso aggressiva, o come pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di detta direttiva;
- dall'articolo 8 della direttiva 2005/29 risulta che è considerata aggressiva una pratica commerciale che, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso;

- in assenza di una definizione delle nozioni di «molestie» e di «coercizione», ai sensi di tale articolo 8, occorre, per definire queste ultime, far riferimento al senso abituale che tali termini hanno nel linguaggio corrente, il quale esclude che una pratica commerciale possa considerarsi una forma di molestia o di coercizione per il solo motivo che essa presenti le caratteristiche di una pratica commerciale di incorniciamento.

Anche in base alla giurisprudenza della Sezione, ciò che contraddistingue una pratica aggressiva è una condotta invasiva che, attraverso pressioni, limita la libertà di scelta del consumatore. Al riguardo, si è precisato che *“attraverso la pratica aggressiva, l’operatore si propone di condizionare la volontà del consumatore, facendogli concludere un contratto della cui convenienza non è convinto... affinché si possa parlare di pratica aggressiva è necessaria una sorta di manipolazione concreta della volontà dell’utente, non incidendo meramente e semplicemente sul suo diritto a conoscere le informazioni necessarie ad effettuare una libera e consapevole scelta, ma che si concretizzi in una condotta che sia capace di condizionare il comportamento (e quindi la libertà di scelta) dell’utente”* (Cons. Stato, n. 7794/2021).

L’abbinamento tra i due prodotti contestato dall’Autorità come pratica aggressiva non manifesta, di per sé, le caratteristiche innanzi delineate, dal momento che non sussiste la prova di un indebito condizionamento, né dell’idoneità a limitare – in modo considerevole – la libertà di scelta del consumatore.

Invero, la pratica commerciale aggressiva, per poter essere giuridicamente configurata necessita di un *quid pluris* e, segnatamente, di un comportamento attivo dell’impresa che condizioni indebitamente il consumatore e che *“si concretizzi in una condotta che sia addirittura capace di coartare il comportamento (e quindi la libertà di scelta) dell’utente”* (Cons. Stato, Sez. VI, n. 2631/2021).

6.1 - Avuto riguardo alla prospettazione dell’Autorità, risulta opportuno sottolineare come la Corte abbia altresì affermato che *“una prassi consistente nel presentare simultaneamente ad un consumatore un’offerta di finanziamento personale e un’offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento, senza che gli venga lasciato un periodo di riflessione tra la sottoscrizione dei contratti relativi a tali offerte, non implica, di per sé, l’esistenza di atti di pressione, quand’anche tale prassi possa generare una distorsione di incorniciamento. Di conseguenza, una siffatta prassi non può caratterizzare, da sola, un «indebito condizionamento», ai sensi dell’articolo 8 della direttiva 2005/29”*, precisando che *“nel procedimento principale, quindi, solamente se, in occasione della pratica di cui trattasi, il professionista non solo non abbia concesso al consumatore un periodo di riflessione tra la firma del contratto di finanziamento e quella del contratto di assicurazione, ma abbia inoltre fatto ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento,*

siffatta pratica potrà essere qualificata come «aggressiva» ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2005/29”.

Alla luce delle considerazioni che precedono e dei principi affermati dalla Corte di Giustizia, deve concludersi che, nel caso in esame, il provvedimento non giustifichi a sufficienza il motivo per cui la pratica posta in essere dall'appellante possa essere qualificata aggressiva.

6.2 – La Corte di Giustizia ha ulteriormente rilevato che *“anche in assenza di molestie, coercizione o di indebito condizionamento, detta pratica potrà essere qualificata come «pratica commerciale ingannevole» e, di conseguenza, come «pratica commerciale sleale», se essa soddisfa le condizioni definite agli articoli 6 e 7 di tale direttiva. Al riguardo, occorre ricordare che dalla giurisprudenza risulta che è essenziale fornire al consumatore, anche prima della conclusione del contratto, informazioni chiare ed adeguate (v., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2019, Orange Polska, C-628/17, EU:C:2019:480, punto 34, nonché giurisprudenza ivi citata)”.*

Nel caso di specie, il provvedimento non ha mosso alcuna contestazione di violazione del divieto di pratiche ingannevoli ex artt. 21 e 22 cod. cons., né del divieto generale di pratiche scorrette ex art. 20 cod. cons., non svolgendo alcuna valutazione al riguardo. Come già ripetuto, la prospettazione dell'Autorità è incentrata sulla sola violazione degli artt. 24 e 25 cod. cons., ritenendo, erroneamente per le ragioni esposte, che la vendita simultanea di finanziamenti e polizze fosse aggressiva.

6.3 - In ogni caso, per quel che consta, dal provvedimento impugnato non emergono neppure elementi per poter considerare la pratica contestata come ingannevole, tenuto anche conto che l'appellante ha provato la conformità formale dei documenti relativi alle due offerte abbinate alla specifica disciplina di settore, dovendosi pertanto dubitare, quantomeno dal punto di vista formale e documentale, che vi sia stata un'informazione parziale e/o distorta.

Va precisato che la ravvisata lacuna istruttoria non può essere colmata dai soli esposti dei consumatori, stante il numero estremamente esiguo degli stessi e l'assenza di ogni verifica concreta relativamente alle accuse ivi esposte, che paiono stridere con il documentato rispetto, da parte della società, degli obblighi informativi che incombono sulla società, salva la specifica valutazione di ogni singolo caso concreto.

Resta peraltro fermo il potere dell'Autorità di rivalutare la questione alla luce delle indicazioni rese dalla Corte di Giustizia al fine di fare emergere, se del caso, la reale sussistenza di una condotta aggressiva e/o fraudolenta e/o ingannevole e/o sleale mediante la prova del “quid pluris” postulato dalla sentenza della Corte UE.

6.4 – Le considerazioni che precedono assorbono le ulteriori questioni dedotte dalle parti, dal momento che, nel caso di specie, come detto, non risulta adeguatamente provata la sussistenza della pratica scorretta così come contestata nel provvedimento.

Tale conclusione priva di consistenza le questioni relative agli “impegni” ed al richiesto periodo di riflessione tra le date di sottoscrizione dei due contratti di finanziamento ed assicurazione, che attengono alla fase successiva all’accertamento della pratica commerciale scorretta, al venir meno della quale perdono evidentemente di rilievo, se non a pena di confondere il piano della regolazione di settore e quello dell’accertamento degli illeciti.

Nondimeno, va evidenziato come la Corte – a fronte di situazioni di effettivo abuso del professionista - abbia escluso che la previsione del detto periodo di riflessione si ponga in contrasto con i principi comunitari, sempre *“che non esistano altri mezzi meno lesivi della libertà d’impresa che siano altrettanto efficaci”*.

Ne deriva come l’ordinamento interno di settore - che non è compito dell’Antitrust configurare ma di Banca d’Italia ed Ivass - ben potrebbe contemplare tale misura, in via generale ed astratta, qualora in determinate tipologie di transazioni, ove sia ipotizzabile che si concretizzi un effettivo pericolo alla libertà contrattuale di una determinata categoria di consumatori, per le caratteristiche di questi e/o dell’offerta commerciale, non sussistano altri mezzi idonei a preservare a priori la libertà contrattuale del consumatore.

7 – Per le ragioni esposte, l’appello va accolto e, in riforma della sentenza impugnata, deve essere accolto il ricorso di primo grado con l’annullamento dei provvedimenti impugnati.

Come detto, resta peraltro fermo il potere dell’Autorità di rivalutare la questione alla luce delle indicazioni rese dalla Corte di Giustizia.

Le spese di lite del doppio grado di giudizio, vista la peculiarità della vicenda, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) accoglie l’appello e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado.

Spese di lite del doppio grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere, Estensore

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere