

# Il mercato tra analisi e regolamentazione

a cura di Francesco Bottoni

eum

# *Economia e Diritto*

1

Collana del Dipartimento di Economia e Diritto

## *Direttori di collana*

Bartolacci Francesca (francesca.bartolacci@unimc.it)

Riccetti Luca (luca.riccetti@unimc.it)

## *Comitato scientifico*

Beccalli Elena (elena.beccalli@unicatt.it)

Castellano Rosella (rosella.castellano@unitelmasapienza.it)

Gallegati Mauro (mauro.gallegati@univpm.it)

Gherardi Silvia (silvia.gherardi@unitn.it)

Guercini Simone (simone.guercini@unifi.it)

Olivieri Gustavo (golivieri@luiss.it)

Palumbo Francesco (francesco.palumbo@unina.it)

Perfetti Ubaldo (ubaldo@studioperfetti.eu)

Sicca Luigi Maria (luigimaria.sicca@unina.it)

Timpano Francesco (francesco.timpano@unicatt.it)

Isbn 978-88-6056-882-3 (print)

Isbn 978-88-6056-883-0 (PDF)

Prima edizione: dicembre 2023

©2023 eum edizioni università di macerata

Palazzo Ciccolini, via XX settembre, 5 – 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://eum.unimc.it>

La presente opera è rilasciata nei termini della licenza Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International CC BY-NC-ND 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Il presente volume è stato sottoposto a *peer review* secondo i criteri di scientificità previsti dal Regolamento delle eum (art. 3) e dal Protocollo UPI (Coordinamento delle University Press Italiane).

## Indice

- 7 Il mercato tra analisi e regolamentazione. Profili introduttivi di Francesco Bottoni
- Barbara Malaisi
- 13 Libertà di iniziativa economica e “nuovi” limiti al suo esercizio: alcune brevi considerazioni
- Tommaso Febbrajo
- 25 *Web marketing* e trasparenza della pubblicità
- Miria Ricci
- 39 Siti comparatori nel mercato assicurativo e pratiche commerciali scorrette: il caso “Facile.it”
- Francesca Bertolacci, Michela Soverchia
- 63 Coniugare redditività, benessere sociale e protezione ambientale: le società benefit
- Stefano Deriu, Barbara Fidanza, Clio Ciaschini, Claudio Socci
- 87 La produzione e la numerosità delle imprese al tempo del COVID-19: il caso della regione Marche
- Massimo Biasin, Emanuela Giacomini, Gianluca Valeri
- 119 Market Discipline in the Banking Sector: Evidence from the IFRS 9 Adoption
- Domenica Tropeano
- 147 Financialization and the financial cycle after the GFC crisis: the role of the Federal Reserve
- 168 Note sugli autori



Miria Ricci

Siti comparatori nel mercato assicurativo e pratiche commerciali scorrette: il caso “Facile.it”

ABSTRACT. Il progresso tecnologico e l'utilizzo di Internet da parte di un numero sempre maggiore di individui costituiscono due delle principali cause alla base della rilevanza acquisita dai c.d. siti comparatori, piattaforme *web* che consentono di ottenere preventivi relativi a polizze e prestiti; in alcuni casi consentono di concludere il contratto con le imprese di assicurazione e con le imprese finanziarie. I siti comparatori sono utili per i consumatori, a condizione che siano gestiti con correttezza e trasparenza; i consumatori, da parte loro, devono essere consapevoli dei limiti nella elaborazione dei preventivi e dei rischi nell'utilizzo di tali strumenti. Al fine di tutelare i consumatori intervengono le Authorities, attraverso la conduzione di indagini sul mercato e l'avvio di procedure per accertare eventuali illeciti. Lo scritto analizza un caso in tema di pratiche commerciali scorrette, esaminato dalla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, che ha avviato una procedura in seguito alla segnalazione di un comportamento degli operatori considerato scorretto in base alle norme vigenti in tema di tutela dei consumatori e ha sanzionato il gruppo Facile per la modalità di operatività del sito Facile.it per pratiche commerciali ingannevoli e aggressive. L'analisi si inserisce nel tema del volume collettaneo per quanto riguarda l'opportunità e la necessità di una attività di vigilanza da parte delle Autorità di controllo sulle società operanti nel mercato, pur nel quadro costituzionale della libertà di iniziativa economica, al fine di sanzionare i comportamenti illeciti e di garantire un'ampia tutela dei consumatori.

KEYWORDS. siti comparatori, pratiche commerciali scorrette, pratiche commerciali aggressive, pratiche commerciali ingannevoli, assicurazioni.

### 1. *Attività e rilevanza dei siti comparatori*

Lo scritto si propone di analizzare, tramite la presentazione di un caso recente, i comportamenti di operatori del merca-

to assicurativo che hanno violato alcune norme del Codice del consumo<sup>1</sup> a tutela dei consumatori e che hanno reso necessario l'intervento dell'Autorità indipendente di settore.

Lo spunto per il lavoro, in particolare, è fornito da un interessante provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che ha sanzionato il gruppo Facile.it per pratiche commerciali scorrette.

Oggetto del provvedimento è l'attività di alcune società del gruppo esercitata tramite il sito "Facile.it", che opera quale "sito comparatore".

Nel corso degli ultimi anni, i c.d. siti comparatori hanno acquisito sempre maggiore rilevanza, avuto particolare riguardo al mercato assicurativo. Si tratta di siti che consentono di impostare una ricerca, tramite l'utilizzo di parole chiave e l'inserimento di dati, al fine di selezionare le soluzioni più adeguate alla richiesta, in termini di convenienza economica o di altre caratteristiche specifiche. I consumatori si affidano a tali siti per valutare la scelta dell'impresa di assicurazioni e del contratto<sup>2</sup>.

Il ricorso ai siti comparatori è aumentato nel tempo poiché i mercati hanno subito un profondo mutamento, influenzato dall'utilizzo delle tecnologie che hanno cambiato il modo di interagire dei soggetti. Tra i settori che hanno accolto per primi le opportunità del ricorso al digitale si può menzionare il mercato finanziario e in particolare proprio quello assicurativo<sup>3</sup>, ove il ricorso a tecnologie che facilitano le transazioni *on line* è sempre più ampio; per questo motivo sono molto utilizzati i siti comparatori, piattaforme *web* che permettono di ottenere dei preventi-

<sup>1</sup> Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 "Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 8 ottobre 2005, Supplemento ordinario n. 162.

<sup>2</sup> I siti di comparazione consentono di minimizzare due problemi connessi al processo decisionale, ossia l'eccesso di informazioni da una parte e la scarsità di conoscenze dall'altra; il loro crescente utilizzo, in relazione al quale si può parlare di «una sorta di "comparamania" di informazioni e/o di prodotti» è collegato alla digitalizzazione dei servizi finanziari e al fatto che un numero sempre crescente di consumatori è in grado di utilizzare i canali digitali (M. T. Paracampo 2016: pp. 499 s.).

<sup>3</sup> Il settore assicurativo è stato interessato da subito al cambiamento causato dall'utilizzo dei siti comparatori, pur se, «dopo un primo boom di sviluppo» sono emersi dubbi in merito ai profili di trasparenza e di affidabilità delle procedure di confronto (Paracampo 2016: pp. 502 ss.).

vi relativi a polizze e prestiti e in alcuni casi anche di concludere il contratto, qualificandosi, in quest'ultima ipotesi, come canali di distribuzione assicurativa<sup>4</sup>.

In particolare, occorre precisare che i siti comparatori sono registrati nella categoria dei *broker*, ma sono diversi da questi ultimi per alcuni aspetti rilevanti: in primo luogo, i *broker* hanno una collocazione territoriale delimitata, mentre i siti sono presenti su tutto il territorio nazionale; inoltre, i *broker* concordano un compenso con le compagnie basato sulle provvigioni, mentre i siti hanno rapporti economici con queste ultime molto diversi (le imprese di assicurazioni possono essere partner, oppure convenzionate, oppure soltanto comparate; inoltre, vi sono accordi diversi in merito alle ipotesi di conclusione dei contratti)<sup>5</sup>.

I siti comparatori che interessano in questa sede, ossia quelli che si occupano di assicurazioni, sono piattaforme basate su Internet che consentono ai consumatori di confrontare *on line* i preventivi delle polizze offerte da diverse imprese di assicurazioni; tuttavia, non sono identici ai c.d. “motori di ricerca”, poiché i siti comparatori lavorano su prodotti standardizzati per la comparazione<sup>6</sup>. Lo strumento “Internet”, infatti, amplia la possibilità di reperire informazioni in merito a uno o più contratti di assicurazione e di sottoscrivere gli stessi contratti, ma opera su schemi contrattuali pressoché uguali per tipologie, ossia, appunto, standardizzati; inoltre, garantisce una tutela generalizzata normalmente minima<sup>7</sup>.

La crescente importanza dei siti comparatori ha reso necessario, al fine della tutela dei consumatori, l'intervento delle Authorities.

<sup>4</sup> D. Porrini (2017: p. 358). Per quanto concerne il profilo della distribuzione assicurativa, per alcuni riferimenti essenziali si veda il §2 del presente scritto.

<sup>5</sup> Porrini (2017: pp. 361 s.).

<sup>6</sup> Ivi, pp. 362 s. Con riferimento all'oggetto della comparazione, l'Autrice segnala, inoltre, che i primi siti comparatori privati e commerciali hanno avuto ad oggetto le polizze RC auto; per quanto riguarda, invece, le polizze vita, il confronto *on line* è più difficile (Ivi, p. 363). La «dimensione standardizzata e fungibile dei prodotti oggetto di comparazione» è stata individuata sin da subito quale principale differenza rispetto ai motori di ricerca già esistenti per il mercato immobiliare o per altri beni di consumo (A.A. Dolmetta e U. Malvagna 2015: p. 1).

<sup>7</sup> In merito a questo profilo sia consentito il rinvio sul tema a M. Ricci (2018: p. 255).

L'Autorità Europea di Vigilanza delle Assicurazioni e dei Fondi Pensione (EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority) ha pubblicato nel gennaio 2014 il *Report on Good Practices on Comparison Websites* per promuovere l'adozione, da parte dei siti comparatori, di condotte che garantiscano la correttezza della comparazione e la trasparenza delle informazioni rese al pubblico<sup>8</sup>.

I siti comparatori possono rappresentare un grande beneficio per i consumatori, in quanto utili per avere accesso a molte informazioni, a condizione che siano gestiti in modo corretto. Secondo l'EIOPA, i siti di comparazione Internet dei prodotti assicurativi dovrebbero adottare delle “buone pratiche”. Si promuove maggiore trasparenza, semplicità d'uso e correttezza di comportamento; infatti le “buone pratiche” riguardano le seguenti aree: informazioni relative al sito e alla sua gestione; livello di copertura effettiva del mercato; presentazione delle informazioni; criteri utilizzati per ottenere i ranking; frequenza dell'aggiornamento delle informazioni; gestione dei potenziali conflitti di interesse.

Il Rapporto EIOPA è costituito da un insieme di indicazioni il cui rispetto non è obbligatorio, poiché privo di forza di legge; piuttosto, affianca la normativa ed è auspicabile che sia rispettato dai siti<sup>9</sup>.

A livello nazionale, nel 2014 l'IVASS ha condotto un'indagine sui siti comparatori operanti nel mercato assicurativo italiano<sup>10</sup> per analizzare la trasparenza delle informazioni fornite

<sup>8</sup> Il report pubblicato da EIOPA nel 2014 è consultabile sul sito EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority, al link <[https://register.eiopa.europa.eu/Publications/Reports/Report\\_on\\_Good\\_Practices\\_on\\_Comparison\\_Websites.pdf](https://register.eiopa.europa.eu/Publications/Reports/Report_on_Good_Practices_on_Comparison_Websites.pdf)>, luglio 2023.

<sup>9</sup> Il Report era finalizzato alla redazione di regole di comportamento per i siti comparatori in un momento storico in cui non erano ancora state emanate norme specifiche sul tema e si poneva già l'esigenza di tutelare i consumatori; inoltre, l'EIOPA è intervenuta nel 2015 pubblicando un documento destinato alle Autorità di vigilanza nazionali (Paracampo 2016: pp. 504 s.). Quest'ultima pubblicazione è reperibile al link <[https://register.eiopa.europa.eu/Publications/Opinions/Opinion\\_on\\_sale\\_%20via\\_the\\_internet\(published\).pdf](https://register.eiopa.europa.eu/Publications/Opinions/Opinion_on_sale_%20via_the_internet(published).pdf)>, luglio 2023.

<sup>10</sup> L'indagine IVASS è consultabile sul sito EIOPA – European Insurance and Occupational Pensions Authority, al link <[https://www.ivass.it/consumatori/azioni-tutela/indagini-tematiche/documenti/Indagine\\_sui\\_siti\\_comparativi\\_nov\\_2014](https://www.ivass.it/consumatori/azioni-tutela/indagini-tematiche/documenti/Indagine_sui_siti_comparativi_nov_2014)>.



al pubblico, i criteri di confronto dei dati e l'esistenza di eventuali conflitti di interesse che potrebbero incidere sul risultato della comparazione. L'IVASS ha evidenziato nel *report* le stesse criticità analizzate dall'EIOPA<sup>11</sup> ed in seguito ha elaborato un documento, denominato “Cinque consigli per i consumatori”<sup>12</sup>, per sottoporre ancora una volta all'attenzione dei consumatori la necessità di essere informati per operare scelte consapevoli.

Nello stesso anno, inoltre, l'AGCM ha avviato due procedure parallele per accertare eventuali pratiche commerciali scorrette di due siti operanti in Italia, che si sono concluse con impegni vincolanti per le parti<sup>13</sup>.

Tali interventi sono funzionali a far rispettare ai siti comparatori le regole di trasparenza indispensabili a fare in modo che la loro attività sia utile al consumatore per compiere una scelta consapevole. L'AGCM ha anche evidenziato, tuttavia, il vantaggio che deriva ai consumatori da un confronto rapido, che potrebbe avere effetti sul mercato, con eventuale riduzione dei prezzi<sup>14</sup>.

Indicazioni interessanti sul tema, inoltre, sono contenute nelle relazioni annuali IVASS, documenti utili per approfondire molti profili riguardanti il mercato assicurativo.

Le ultime due relazioni presentate, che si segnalano ai fini del presente studio, sono la Relazione annuale sull'attività svolta dall'IVASS nel 2021, presentata il 28 giugno 2022 a Roma<sup>15</sup>

pdf>, luglio 2023. Nell'analisi dell'IVASS sono stati analizzati sei siti che forniscono servizi di comparazione nel settore assicurativo: Chiarezza.it, Comparameglio.it, Facile.it, Segugio.it, 6Sicuro.it, Supermoney.it.

<sup>11</sup> Porrini (2017: p. 365).

<sup>12</sup> Il documento è consultabile sul sito IVASS – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, al link <[https://www.ivass.it/consumatori/azioni-tutela/indagini-tematiche/documenti/Cinque\\_consigli\\_per\\_i\\_consumatori.pdf](https://www.ivass.it/consumatori/azioni-tutela/indagini-tematiche/documenti/Cinque_consigli_per_i_consumatori.pdf)>, luglio 2023.

<sup>13</sup> Si tratta dei casi seguenti: Procedimento: PS9212 – Facile.it, Comparatore RC Auto – provvedimento n. 25420; Procedimento PS9518 – 6Sicuro.it, Comparatore RC Auto – provvedimento n. 25421.

<sup>14</sup> Dal punto di vista della concorrenza del mercato i siti comparatori hanno un impatto da diversi punti di vista: rendono possibile l'accesso a una mole considerevole di informazioni da parte dei consumatori, consentono l'accesso sul mercato a un numero maggiore di imprese, semplificano il processo di incontro tra imprese e consumatori e possono favorire l'abbassamento dei prezzi (Porrini 2017: pp. 367 ss.).

<sup>15</sup> Relazione annuale sull'attività svolta dall'IVASS nel 2021 consultabile sul sito IVASS – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, al link <<https://www.ivass.it/>

e la Relazione annuale sull'attività svolta dall'IVASS nel 2022, presentata il 19 giugno 2023<sup>16</sup>. In particolare, nelle relazioni annuali IVASS sono contenute analisi del mercato assicurativo, dell'evoluzione del contesto normativo europeo e nazionale, dell'azione di vigilanza prudenziale e degli aspetti di vigilanza che coinvolgono la tutela del consumatore.

## *2. Contesto normativo di riferimento e delimitazione del tema*

Il contesto normativo di riferimento per il caso in esame è complesso e articolato.

L'argomento oggetto di analisi richiama molteplici profili di indubbio interesse, tra i quali la tutela del consumatore, la disciplina della concorrenza antimonopolistica, la tutela dei dati personali, la normativa in materia finanziaria e assicurativa, le norme sui contratti e il profilo della distribuzione assicurativa.

In primo luogo, rileva l'ambito della tutela del consumatore, poiché in questo contesto il soggetto che utilizza il sito comparatore, sia in qualità di mero utilizzatore del sito stesso, che di assicurando, può essere qualificato come consumatore. Nel caso in esame, il comportamento delle società oggetto di indagine è analizzato dall'AGCM dal punto di vista della disciplina contenuta nel Codice del consumo e in particolare delle pratiche commerciali scorrette<sup>17</sup>.

pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2022/index.html>, luglio 2023.

<sup>16</sup> Relazione annuale sull'attività svolta dall'IVASS nel 2022, consultabile sul sito IVASS – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, al link <<https://www.ivass.it/pubblicazioni-e-statistiche/pubblicazioni/relazione-annuale/2023/index.html>>, luglio 2023.

<sup>17</sup> Le pratiche commerciali scorrette sono disciplinate dagli articoli 20 ss. del Codice del consumo; si segnala che recentemente il d. lgs. 7 marzo 2023, n. 26, che ha recepito la c.d. “Direttiva Omnibus” (Direttiva (UE) 2019/2161), ha introdotto modifiche al Codice del consumo, in vigore dal 2 aprile 2023 (ad eccezione delle norme in materia di riduzione dei prezzi, applicabili dal 1° luglio 2023) e, in particolare, ha modificato gli artt. 21, 22, 23, 27 cod. cons. 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. Il Codice del consumo identifica le pratiche commerciali ingannevoli e le pratiche commerciali aggressive. Ai sensi dell'art.

Tuttavia, pare utile un cenno anche ad altri temi che, pur essendo meritevoli di attenzione, non possono essere approfonditi in questa sede.

Il tema richiama, come detto, il diritto della concorrenza antimonopolistica e in particolare l'istituto delle intese restrittive della concorrenza. Nel caso in esame è stata, infatti, accertata una intesa segreta tra le imprese che gestiscono i siti comparatori, oltre alle pratiche commerciali scorrette. In questo ambito, occorre tener conto delle norme che riguardano le funzioni dell'AGCM.

Vi sono stati però anche dei provvedimenti che hanno individuato una intesa restrittiva della concorrenza tra imprese esercenti attività assicurativa<sup>18</sup>.

L'esame di questi casi evidenzia la rilevanza della tutela del consumatore anche nella disciplina della concorrenza. Questi profili, tuttavia, sembra che siano stati più raramente oggetto di attenzione poiché non è stato approfondito, come invece meriterebbe, il profilo della concorrenzialità del mercato e del rischio dell'utilizzo delle piattaforme per porre in essere comportamenti anticompetitivi.

I siti comparatori, inoltre, richiedono dati personali per poterli elaborare e per fornire i preventivi al consumatore; tali dati sono quindi utilizzati dai siti e ciò richiama profili di tutela dei dati personali e di tutela della riservatezza. Dato che tali siti operano sul mercato e raccolgono informazioni, sono soggetti alla normativa generale sulla tutela dei dati personali<sup>19</sup>. Si segnala,

20 cod. cons., le pratiche commerciali scorrette sono vietate. Sul tema si rinvia, per i contributi più recenti, a G. De Cristofaro (2023); per approfondimenti in merito alle singole fattispecie, si veda: F. Massa (2023: pp. 171 ss. e pp. 199 ss.); L. La Rocca (2023: pp. 221 ss. e pp. 237 ss.).

<sup>18</sup> Tra i casi recenti, si segnala un provvedimento dell'AGCM che, in particolare, ha individuato un accordo tra alcune imprese di assicurazione, finalizzato ad applicare minori sconti in periodo di pandemia (procedimento n. I856, provvedimento n. 30150 del 2022, reperibile sul sito AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, al link <[https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/A2439A548AD-6DFE0C1258852004B75FA/\\$File/p30150.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?urlStr=192.168.14.10:8080/41256297003874BD/0/A2439A548AD-6DFE0C1258852004B75FA/$File/p30150.pdf)>, luglio 2023).

<sup>19</sup> La tutela dei dati personali è stata oggetto di una normativa innovativa nel nostro ordinamento con l'emanazione della legge 31 dicembre 1996, n. 675, «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali» e della legge

inoltre, che i dati in ambito assicurativo sono oggetto di specifica attenzione ed è demandata all'IVASS la predisposizione con proprio provvedimento delle procedure e delle modalità di funzionamento della banca dati dei sinistri, le modalità di accesso alle informazioni raccolte dalla banca dati per gli organi giudiziari e le pubbliche amministrazioni, nonché i limiti per l'accesso alle informazioni da parte delle imprese di assicurazione<sup>20</sup>.

L'operatività dei siti comparatori si colloca nel mercato finanziario e nel mercato assicurativo, regolamentati da discipline di settore approfondite; si collegano, inoltre, le norme in materia di contratti finanziari. Occorre quindi considerare le norme contenute nel Codice delle assicurazioni private (d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209) e nel Testo unico della Finanza (d. lgs. 24 febbraio 1998, n. 58).

31 dicembre 1996, n. 676, «Delega al Governo in materia di tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali», di attuazione della direttiva comunitaria n. 95/46/CE del 24 ottobre 1995; con tali leggi il diritto alla riservatezza e il diritto all'identità personale sono stati oggetto di una tutela specifica, che si aggiunge a quella già contenuta nella Costituzione. Si intendeva tutelare il diritto alla riservatezza e, allo stesso tempo, garantire la libera circolazione delle informazioni, necessaria nella società moderna. La normativa è stata nel tempo modificata ed aggiornata. Attualmente, la normativa di riferimento nel diritto dell'Unione europea è contenuta nel Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 «Regolamento generale sulla protezione dei dati» (GDPR) e nell'ordinamento italiano nel d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, «Codice in materia di protezione dei dati personali», modificato in seguito all'emanazione dello stesso Reg. (UE) 2016/679 dal d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, «Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)».

<sup>20</sup> La normativa sul punto è contenuta nell'art. 120 d. lgs. 196/2003, che rinvia per ulteriori prescrizioni all'art. 135 del d. lgs. n. 209 del 2005 (codice delle assicurazioni private), norma nella quale, oltre alla banca dati dei sinistri, sono istituite due banche dati denominate «anagrafe testimoni» e «anagrafe danneggiati». Ai sensi dell'art. 135, co. 3, c.a.p., l'Autorità di settore ha emanato, sentiti il Ministero dello sviluppo economico (l'attuale Ministero delle imprese e del made in Italy) e il Ministero dell'interno e, per quanto concerne i profili di tutela della riservatezza, il Garante per la protezione dei dati personali, il Regolamento IVASS n. 23 del 1° giugno 2016, nel quale si definiscono le modalità di organizzazione, di funzionamento e di consultazione delle banche dati; per quanto riguarda le modalità di esercizio dei diritti degli interessati, il Regolamento rinvia all'art. 7 del d.lgs. 196 del 2003.

Nel quadro normativo, occorre anche tener conto del principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata, espresso nell'art. 41 della Costituzione che, tra l'altro, è stato recentemente modificato e integrato dal riferimento alla sostenibilità<sup>21</sup>, ambito al quale anche il settore finanziario e assicurativo pone sempre maggiore attenzione.

Sembra utile un cenno anche a un altro profilo, ossia alla conclusione del contratto tramite strumenti telematici.

Seppure il caso Facile.it riguardi in modo specifico la comparazione di tariffe e la richiesta ed elaborazione di preventivi, occorre evidenziare che l'attività dei siti comparatori consiste nel fornire informazioni agli assicurandi affinché, auspicabilmente, sottoscrivano un contratto.

La conclusione del contratto può avvenire in modalità telematica e in diretto collegamento all'utilizzo del sito comparato oppure in un secondo momento, mediante l'ausilio fornito da un agente o dal contatto diretto con l'impresa di assicurazione. Questo secondo caso riguarda la modalità tradizionale di conclusione del contratto, che tuttavia può essere integrata da modalità di conclusione del contratto a distanza, quali l'invio per mail o per posta cartacea di documenti firmati in originale, oppure il consenso prestato nel corso di un contatto telefonico, solitamente accompagnato da una registrazione (autorizzata dal cliente) della telefonata o di parte di essa.

Nel caso del contratto concluso tramite Internet, invece, si prospettano altri problemi e si segnalano profili che meritano attenzione. In primo luogo, si pone il problema delle informazioni fornite al consumatore, della chiarezza e comprensibilità delle stesse; in secondo luogo, ci si interroga sulla competenza dell'assicurando in materia. Ci si chiede, quindi, se nel momento in cui il consumatore stipula il contratto tramite Internet abbia effettuato una scelta in modo consapevole. Inoltre, potendo in questa sede solo accennare ad alcuni profili problematici, si pensi al fatto che, come accennato in precedenza, i contratti stipulati tramite Internet sono necessariamente contratti standardizzati, poiché non c'è un ampio margine di trattativa con l'impresa

<sup>21</sup> Sul tema si veda il contributo di R. Bifulco (2022), pp. 7 ss.

di assicurazione: si può scegliere tra varie tipologie di contratto, ma non si può intervenire sul testo contrattuale.

Vero è, tuttavia, che la possibilità di stipulare il contratto tramite strumenti telematici è consentita ormai da anni e molti consumatori possiedono la competenza e gli strumenti per acquisire le informazioni necessarie per effettuare la scelta adeguata alle proprie esigenze.

In estrema sintesi, si segnala che la validità del contratto concluso tramite strumenti telematici è ammessa nel nostro ordinamento dai provvedimenti che hanno ammesso la validità del documento non cartaceo, privo di firma autografa, come formalmente equivalente alla firma privata.

È stato infatti sancito il principio in base al quale sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge i contratti conclusi con strumenti informatici o telematici. Tale principio è stato introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 e successivamente disciplinato in altri provvedimenti, fino all'emanazione del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82) e della normativa che prevede la c.d. firma digitale, strumento che garantisce l'autenticità del documento<sup>22</sup>.

I siti comparatori, come accennato, possono fornire l'opportunità di stipulare il contratto attraverso il loro sito. Nel caso in cui si tratti di contratti di assicurazione, gli stessi siti comparatori, come accennato, costituiscono canali di distribuzione dell'offerta assicurativa, poiché svolgono attività di promozione e di distribuzione per conto delle imprese di assicurazione, le quali, quindi, utilizzano tali siti per collocare i loro prodotti sul mercato. I siti comparatori sono quindi soggetti alla normativa sulla distribuzione assicurativa<sup>23</sup>. Si segnala che la normativa

<sup>22</sup> Bianca (2022: pp. 416 s.). Ai sensi del Codice dell'amministrazione digitale, per firma digitale si intende: «un particolare tipo di firma qualificata basata su un sistema di chiavi crittografiche, una pubblica e una privata, correlate tra loro, che consente al titolare di firma elettronica tramite la chiave privata e a un soggetto terzo tramite la chiave pubblica, rispettivamente, di rendere manifesta e di verificare la provenienza e l'integrità di un documento informatico o di un insieme di documenti informatici» (art. 1, co. 1, lett. s), d. lgs. 7 marzo 2005, n. 82).

<sup>23</sup> Tale profilo è evidenziato nella maggior parte dei contributi sul tema dei siti comparatori, a conferma della sua rilevanza e centralità nell'analisi; tra i molti Autori, è segnalato da Porrini (2017: pp. 363 s.); Paracampo (2016: pp. 510 ss.); M.

in materia è costituita, per quanto concerne i provvedimenti principali, a livello europeo, dalla Direttiva (UE) 2016/97 sulla distribuzione assicurativa (*Directive on Insurance Distribution – IDD*)<sup>24</sup>, recepita in Italia con il d. lgs. n. 68 del 21 maggio 2018. Quest'ultimo provvedimento ha inserito delle modifiche al d. lgs. 7 settembre 2005, n. 209, Codice delle assicurazioni private, in vigore dal 1° ottobre 2018. La direttiva (UE) 2016/97 contempla una nozione piuttosto ampia di distribuzione assicurativa<sup>25</sup> e, di conseguenza, di soggetti considerati “distributori” e sottoposti alla disciplina<sup>26</sup>.

### *3. Il caso “Facile.it”: l'avvio dell'istruttoria e le condotte analizzate*

Il caso oggetto di analisi, di cui si è occupata l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato, riguarda il gruppo composto dalle società Facile.it S.p.A. (di seguito “Facile.it”), Facile.it Broker di Assicurazioni S.p.A. e Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A. (tutte di seguito congiuntamente denominate “Facile”).

L'attività che rileva nel provvedimento in esame, esercitata da Facile.it attraverso il sito di comparazione <www.facile.it>,

Giachetti Fantini (2018: p. 80 ss.).

<sup>24</sup> La Direttiva (UE) 2016/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 gennaio 2016, entrata in vigore il 23 febbraio 2016, ha sostituito la direttiva (UE) 2002/92 in materia di intermediazione assicurativa (*Insurance Mediation Directive*). Per approfondimenti si rinvia a P. Corrias (2017: pp. 9 ss.); P. Corrias (2018: pp. 158 ss.); I. Sabbatelli (2018: pp. 203 ss.); G. Berti De Marinis (2023: pp. 265 ss.).

<sup>25</sup> La definizione di «distribuzione assicurativa» della Direttiva (UE) 2016/97 è la seguente: «le attività consistenti nel fornire consulenza, proporre contratti di assicurazione o compiere altri atti preparatori relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione, inclusi la fornitura di informazioni, relativamente a uno o più contratti di assicurazione, sulla base di criteri scelti dal cliente tramite un sito Internet o altri mezzi e la predisposizione di una classifica di prodotti assicurativi, compresi il confronto tra il prezzo e il prodotto, o lo sconto sul premio di un contratto di assicurazione, se il cliente è in grado di stipulare direttamente o indirettamente un contratto di assicurazione tramite un sito Internet o altri mezzi» [art. 2, § 1, n. 1)].

<sup>26</sup> Si considera “distributore di prodotti assicurativi”, ai sensi dell'art. 2, § 1, n. 8 della direttiva IDD «qualsiasi intermediario assicurativo, intermediario assicurativo a titolo accessorio o impresa di assicurazione».

consiste nella comparazione e nella elaborazione di preventivi in merito a vari servizi di fornitura: tra i molti, telefonia, conti correnti e di deposito, *pay tv*, energia elettrica, gas.

L'ambito che interessa in questa sede è quello assicurativo. Facile.it Broker di Assicurazioni S.p.A. è iscritta al Registro Unico Intermediari tenuto da IVASS, svolge attività di intermediazione assicurativa attraverso la gestione del sito <[www.facile.it](http://www.facile.it)>; inoltre, è la società holding del gruppo che comprende le società Facile.it S.p.A. e Facile.it Mediazione Creditizia<sup>27</sup>.

Il procedimento istruttorio n. PS11856 è stato avviato all'inizio del 2021<sup>28</sup> nei confronti delle società del gruppo per tre diverse tipologie di condotte relative ai prestiti personali e alle polizze assicurative.

Per quanto riguarda le condotte relative ai prestiti personali l'AGCM ha analizzato due profili.

In primo luogo, si segnalava che il sito [facile.it](http://facile.it) avrebbe fornito informazioni non veritiere; inoltre, non avrebbe messo a disposizione dei consumatori informazioni importanti sugli aspetti economici dei finanziamenti, riguardanti in particolare il fatto che l'offerta pubblicizzata potrebbe essere oggetto di variazioni nel momento della sottoscrizione del contratto di finanziamento.

In secondo luogo, si imputava al sito [facile.it](http://facile.it) di presentare in modo insistente la polizza assicurativa in abbinamento al prestito nella fase di verifica della fattibilità dell'offerta selezionata dall'utente, a differenza della modalità in cui lo stesso sito segnalava la polizza nella fase precedente, ossia quella del processo di comparazione, nel corso della quale si evidenziava un abbinamento facoltativo.

Per quanto concerne le condotte relative ai prestiti personali e alle polizze assicurative RC auto, le società del gruppo Facile, tramite il *call center*, avrebbero contattato consumatori che non

<sup>27</sup> La società Facile.it Mediazione Creditizia è iscritta all'albo dei Mediatori Creditizi tenuto presso l'Organismo Agenti e Mediatori.

<sup>28</sup> Provvedimento n. 29838, avviato il 2 febbraio 2021, adottato dall'AGCM il 5 ottobre 2021, reperibile sul sito AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, all'URL <<https://www.agcm.it/dotcmsdoc/allegati-news/PS11856%20chiusura.pdf>> il testo del relativo comunicato stampa è consultabile alla URL <<https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2021/10/PS11856>>, luglio 2023.



hanno richiesto servizi, per condizionarli nelle scelte di acquisto.

Infine, per quanto attiene alle condotte relative alle polizze assicurative RC auto, in particolare in riferimento alle polizze di Prima Assicurazione S.p.A., il sito *facile.it* non indicherebbe che non si tratta di una impresa di assicurazione, ma di un intermediario di prodotti assicurativi.

Il procedimento istruttorio n. PS11856 è stato avviato nei confronti delle società del gruppo per presunta violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo.

In seguito agli accertamenti ispettivi, Facile ha manifestato la volontà di modificare i propri comportamenti, presentando impegni finalizzati a rimuovere i profili di scorrettezza delle condotte oggetto del procedimento; tuttavia, gli impegni presentati non sono stati accolti<sup>29</sup>.

Successivamente, conclusa la fase istruttoria da parte dell'AGCM, sono state inoltrate richieste di pareri all'IVASS, all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazione e alla Banca d'Italia, consegnati nel corso del mese di settembre 2021.

Dalle evidenze acquisite si è rilevato che:

a) per quanto attiene alla prima condotta, l'utente può richiedere un preventivo accedendo alla *homepage* del sito, ma nel riepilogo non viene evidenziato che i preventivi stessi non sono definitivi e che le condizioni economiche di ogni offerta possono essere, quindi, oggetto di modifica da parte della finanziaria;

b) in riferimento alla seconda condotta, nel momento in cui un utente confronta i prestiti sul sito, viene offerta la possibilità di abbinamento della polizza assicurativa; continuando nella richiesta, tuttavia, l'utente viene invitato con sempre maggiore insistenza a selezionare la polizza;

c) per quanto riguarda la terza condotta, riguardante i finanziamenti, il provvedimento precisa che il *call center* supporta gli utenti che ne abbiano fatto richiesta nella fase di inserimento dei dati per la preparazione di un preventivo e nella successiva

<sup>29</sup> Facile ha presentato impegni, ai sensi dell'art. 27, co. 7, cod. cons., in data 29 marzo 2021, chiedendo una audizione, che si è svolta il 15 aprile 2021. Nonostante gli impegni, successivamente all'audizione, siano stati integrati, l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato ha rigettato gli stessi impegni nella riunione del 15 giugno 2021.

fase di verifica della correttezza dei dati stessi, al fine di poter confermare il preventivo e verificare la fattibilità del prestito; può anche segnalare l'esistenza di un altro preventivo che era stato preparato in precedenza. L'utente che ne abbia fatto richiesta viene contattato dal *call center* un certo numero di volte, poi non viene più chiamato, a meno che l'utente stesso non lo richieda espressamente<sup>30</sup>.

Nel provvedimento si analizza il triennio 2018-2020 per poter conteggiare il numero di utenti che hanno richiesto assistenza attraverso l'opzione "Call me back" del sito e che sono stati contattati, nel settore finanziario e nel settore assicurativo. Una certa percentuale di utenti è invece stata contattata senza averlo richiesto, sulla base del fatto che, avendo "salvato" il preventivo, abbiano implicitamente e in modo inequivoco manifestato un interesse per la specifica offerta.

I dati hanno, quindi, confermato una attività invasiva del *call center* nei confronti degli utenti, al fine di concludere il contratto.

d) Per quanto riguarda la quarta condotta analizzata, si evidenzia il fatto che nel sito *facile.it* non sono segnalate in modo chiaro agli utenti le qualifiche delle società comprese nella comparazione; in particolare, se si tratta di imprese esercenti attività assicurativa oppure di intermediari. Il fatto rileva per la società "Prima assicurazione", che è una agenzia di intermediazione di prodotti assicurativi e non una impresa di assicurazione.

La difesa del gruppo Facile ha argomentato, in merito alle condotte segnalate, con le seguenti motivazioni.

a) In merito alla prima condotta oggetto del provvedimento, Facile ha evidenziato di non contribuire alla determinazione dell'offerta, essendo un mediatore creditizio che mette in contatto istituti di credito e clienti interessati a sottoscrivere i contratti. Facile non si occuperebbe della conclusione del contratto, affidata direttamente all'istituto di credito, in seguito ad una verifica di fattibilità. Nelle "Condizioni di utilizzo generali prestiti", che il cliente accetta prima di avviare la comparazione,

<sup>30</sup> Si segnala che il *call center* richiama tutti gli utenti che abbiano salvato il proprio preventivo, poiché, come evidenziato dalla parte, il salvataggio del preventivo configura il passaggio finale della comparazione; con questa azione, secondo la parte, l'utente manifesta il proprio interesse per l'offerta specifica.

Facile segnala che le condizioni del prestito potrebbero variare; tale informazione viene ripetuta successivamente, nel riepilogo dell'offerta selezionata che appare all'utente in seguito al salvataggio del preventivo e nella mail che lo stesso utente riceve<sup>31</sup>.

b) Per quanto riguarda la seconda condotta, Facile evidenzia che si offre la possibilità di associare la polizza assicurativa al prestito con la c.d. modalità *opt-in*; l'utente deve selezionare la preferenza nell'opzione "Sì, mi tutelo da imprevisti" nella pagina riassuntiva dei risultati derivanti dalla comparazione dei siti<sup>32</sup>.

c) In merito alla condotta c), nelle argomentazioni difensive si precisa che la società Facile.it Broker di Assicurazioni, in qualità di broker assicurativo, esercita attività di consulenza; non si limita a comparare i prodotti esistenti sul mercato, quindi, ma svolge anche attività di intermediazione e di assistenza nei confronti della clientela. In questo ambito, utilizza il sito *web* e il *call center*, ma non in modo da configurare una sollecitazione all'acquisto. Si evidenzia che Facile.it Broker di Assicurazioni agisce sulla base di un mandato di intermediazione assicurativa, che è conferito prima dell'inizio dell'attività di comparazione e trasmesso via mail al cliente e, secondo la parte, il mandato è adempiuto attraverso l'attività posta in essere dal *call center*.

Sulla base di un mandato opera anche la società Facile.it Mediazione creditizia, per la comparazione delle offerte in merito ai prestiti.

<sup>31</sup> Nel sito, inoltre, sono presenti altre pagine che evidenziano la possibilità di modifiche del preventivo, in particolare "Prestiti online confronta prestiti" e "Come funziona-prestiti", pagine alle quali si accede attraverso numerosi link di rinvio. Facile ha inserito nella pagina che riassume l'esito della comparazione il messaggio seguente: «Gli istituti potrebbero modificare le condizioni economiche del prestito. Generalmente questo accade in caso di modifica dei dati inseriti in sede di predisposizione del preventivo e in sede di valutazione del finanziamento (nel caso in cui l'istituto erogante raccolga, anche tramite banca dati, informazioni aggiuntive)». (Provvedimento, punto 27).

<sup>32</sup> Facile ha precisato che soltanto in un numero limitato di casi, per una sola volta, l'opzione è stata presentata di nuovo a coloro che non avevano opzionato l'abbinamento del prestito con la polizza assicurativa. Inoltre, selezionando l'opzione "Aggiungi Assicurazione", l'utente poteva esaminare i preventivi modificati con l'aggiunta dell'assicurazione, ma non prestava alcun consenso per la conclusione del contratto, il quale non era, pertanto, sottoscritto.

d) Sulla condotta d), la parte ha spiegato che viene utilizzata la categoria “partner assicurativi”, che include sia le imprese di assicurazioni che gli intermediari, per poter inserire le informazioni sul sito in modo sintetico; tuttavia, accedendo alla pagina “I nostri partner” si visualizza la sezione “Compagnie e intermediari assicurativi” ove si evidenzia se si tratta di imprese di assicurazione o di intermediari assicurativi<sup>33</sup>.

Il procedimento riguarda condotte del settore bancario, assicurativi e pratiche commerciali diffuse tramite Internet; sono stati quindi richiesti pareri, rispettivamente, alla Banca d'Italia, all'IVASS e all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni<sup>34</sup>.

#### 4. (segue) *La conclusione del procedimento*

Nelle valutazioni conclusive, l'Autorità ha precisato che l'oggetto del procedimento è costituito dalle condotte poste in essere nell'ambito dell'attività di comparazione di polizze assicurative RC auto, di finanziamenti e di predisposizione dei relativi preventivi, assieme all'attività svolta dal call center, da parte di Facile.it Broker di Assicurazione per l'ambito assicurativo e da Facile.it Mediazione Creditizia per l'ambito finanziario.

I comportamenti analizzati sono riconducibili a due violazioni delle norme contenute nel Codice del consumo.

<sup>33</sup> È possibile, inoltre, nella scheda che risulta dalla comparazione, visualizzare le informazioni specifiche sulle imprese che emettono la polizza e che hanno un rapporto di partnership con Facile. Tra i dati che sono forniti agli utenti, figura l'opzione del risarcimento diretto o indiretto, in tutto il processo di comparazione; il cliente può escludere il prodotto con risarcimento indiretto (Provvedimento, paragrafo 30).

<sup>34</sup> La Banca d'Italia ha evidenziato che non si verificano motivi ostativi alle valutazioni riservate all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulla base delle funzioni attribuite dal Codice del consumo, poiché i soggetti non sono sottoposti alla vigilanza della Banca d'Italia stessa; IVASS, per quanto concerne i profili assicurativi esaminati, non ha rilevato osservazioni; l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha redatto un parere nel quale evidenzia che, limitatamente alla valutazione sull'attitudine del mezzo di comunicazione specifico a condizionare l'eventuale ingannevolezza o scorrettezza delle pratiche commerciali «il mezzo di comunicazione utilizzato risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni ricevute tramite il sito dei Professionisti, potrebbero essere stati indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità promozionale della comunicazione on line» (Provvedimento, punti 31-36).

La prima violazione integra la fattispecie della pratica commerciale ingannevole, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo, relativamente alle condotte *a)* e *d)* sopra descritte. Si imputa alle parti il fatto di non aver messo i consumatori in condizione di effettuare una scelta consapevole, nella fase di consultazione del sito Facile.it, non fornendo agli stessi informazioni importanti in fase precontrattuale.

In particolare, per quanto riguarda la condotta *a)*, posta in essere da Facile.it Mediazione Creditizia, è stato evidenziato nel corso dell'istruttoria che gli utenti non erano informati in modo chiaro del fatto che i risultati della comparazione dei prezzi dei preventivi sono provvisori, poiché gli istituti di credito, in una fase successiva, possono applicare condizioni diverse da quelle presenti nel preventivo, in senso anche peggiorativo; tali condizioni, essendo condizioni contrattuali, integrano un elemento fondamentale nella scelta del consumatore<sup>35</sup>. L'istruttoria ha evidenziato che tale informazione avrebbe dovuto essere fornita al consumatore in modo chiaro prima dell'avvio della comparazione; non è quindi sufficiente che sia stata fornita assieme al preventivo e nella mail riepilogativa<sup>36</sup>.

In riferimento alla condotta *d)*, dalla istruttoria è emerso che la società Facile.it Broker di Assicurazione non ha fornito informazioni chiare in merito a Prima Assicurazione, società di intermediazione di prodotti assicurativi che offre polizze con risarcimento effettuato in forma indiretta. Secondo l'Autorità, inserire in un unico elenco intermediari assicurativi e società esercenti attività assicurativa crea un «effetto confusorio sulle

<sup>35</sup> Tra le argomentazioni difensive di Facile, si evidenziava il numero molto basso dei contratti che avevano subito condizioni peggiorative, rispetto al totale dei preventivi richiesti; in ogni caso, rappresentando i primi circa il 6% del totale, potrebbe ritenersi una percentuale non indifferente (Provvedimento, paragrafo 41).

<sup>36</sup> L'istruttoria evidenzia che «tale omissione informativa sulle condizioni economiche dei prestiti proposti può quindi indurre in errore il consumatore facendogli assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso». Inoltre, le integrazioni di informazioni fornite da Facile nel corso dello svolgimento del procedimento non sono state reputate sufficienti per eliminare le motivazioni dell'accertamento, atteso che erano comunque in seguito alla procedura di comparazione e non prima o durante la stessa (Provvedimento, punti 42-43).

reali caratteristiche dei soggetti *partner* di Facile e sui prodotti che essi offrono»<sup>37</sup>.

La seconda violazione esaminata nel procedimento integra una pratica commerciale aggressiva, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo, in merito alle condotte esaminate sub *b)* e *c)*.

In particolare, la condotta *b)*, posta in essere da Facile.it Mediazione Creditizia, riguarda la proposta, reiterata con insistenza al consumatore, di abbinare la polizza assicurativa con il prestito.

Nonostante l'abbinamento sia facoltativo, il modo con il quale viene proposto ottiene l'effetto di condizionare il consumatore, il quale effettua una scelta di acquisto che non avrebbe altrimenti fatto<sup>38</sup>.

Per quanto riguarda la condotta *c)*, che coinvolge Facile.it Mediazione Creditizia e Facile.it Broker di Assicurazione, l'istruttoria ha evidenziato che il *call center* chiama i clienti che hanno salvato dei preventivi, indipendentemente dal fatto che abbiamo richiesto espressamente di essere chiamati per una consulenza o meno. Tale fatto costituisce, secondo l'Autorità, «una vera e propria attività di sollecitazione alla scelta di una delle offerte proposte»<sup>39</sup>. Facile ha sostenuto di richiamare i clienti sulla base di un

<sup>37</sup> Provvedimento, paragrafo 44; inoltre, nel provvedimento si spiega che le informazioni non sono presenti nel sito in modo che l'utente le consulti prima di iniziare la comparazione, come invece sarebbe opportuno al fine di effettuare una scelta consapevole. Le modifiche inserite da Facile nel corso dell'istruttoria non sono sufficienti per eliminare la condotta contestata, perché comunque non sono state inserite in modo che il consumatore le consulti prima di avviare la richiesta di preventivo.

<sup>38</sup> L'istruttoria ha evidenziato che la possibilità di selezionare la polizza in abbinamento al prestito viene riproposta con insistenza, anche in seguito alla mancata selezione da parte del consumatore, tramite un *pop-up* che si apre dopo aver selezionato un finanziamento, nel quale si evidenzia la convenienza della sottoscrizione della polizza assicurativa con la dicitura "tutelati". Tale condotta «è risultata quindi idonea a determinare un indebito condizionamento della libertà di scelta del consumatore in relazione all'acquisto della polizza stessa» (Provvedimento, punto 48).

<sup>39</sup> Facile ha sostenuto che il *call center* chiama anche i clienti che non hanno richiesto di essere richiamati sulla base del fatto che il salvataggio del preventivo costituisce una implicita manifestazione di interesse dell'utente rispetto ad una determinata offerta ed una implicita richiesta ad essere contattato. Tale motivazione per l'Autorità non trova giustificazione, poiché la richiesta di essere contattati deve essere espressa (Provvedimento, paragrafo 50).

mandato di intermediazione approvato dall'utente all'atto della richiesta della comparazione. L'istruttoria ha tuttavia sottolineato che ciò non giustifica il fatto di chiamare i clienti senza che questi ultimi lo abbiano richiesto, poiché per loro potrebbe essere sufficiente il risultato della comparazione sul sito<sup>40</sup>.

Le condotte analizzate, quindi, integrano una pratica di natura aggressiva, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del consumo.

L'Autorità, nel provvedimento di divieto della pratica commerciale scorretta, ha disposto l'applicazione di una sanzione in base a quanto disposto dall'art. 27 del Codice del consumo<sup>41</sup>.

Nel provvedimento in esame rilevano i profili di ingannevolezza che hanno caratterizzato le condotte al fine della determinazione delle sanzioni, poiché Facile.it Mediazione Creditizia non ha fornito in fase precontrattuale informazioni in merito all'eventualità di una modifica, anche peggiorativa, delle condizioni contrattuali, e Facile.it Broker di Assicurazioni non ha evidenziato le caratteristiche della società Prima Assicurazioni<sup>42</sup>.

Per quanto concerne la pratica aggressiva, si tiene conto del carattere della condotta attuata da Facile.it Mediazione Creditizia, che proponeva in modo insistente al consumatore la polizza assicurativa abbinata al prestito, nonostante questi non avesse

<sup>40</sup> La condotta in esame, quindi, per quanto emerge dall'istruttoria, è «idonea a limitare la libertà di scelta del consumatore inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso in quanto integra una sollecitazione commerciale non richiesta rispetto a un preventivo salvato, per il quale il consumatore poteva anche non avere un interesse specifico al momento della ricerca e comparazione su facile.it, e per il quale tale interesse potrebbe essere venuto meno con il tempo, costituisce una forma di pressione indebita, in grado di condizionarne le scelte commerciali» (Provvedimento, paragrafo 52).

<sup>41</sup> Per la quantificazione della sanzione occorre tener conto dei seguenti criteri: la natura, la gravità, l'entità e la durata della violazione; l'eventuale attività del professionista posta in essere per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio; l'eventuale violazione commessa in precedenza dal professionista; i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione, nel caso in cui sia possibile reperire i dati; le sanzioni inflitte al professionista per la medesima violazione in altri Stati membri; altri eventuali fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso (art. 27, co. 9, cod. cons.).

<sup>42</sup> La sanzione amministrativa pecuniaria decisa dall'Autorità ammonta a € 1.700.000 per Facile.it Broker di Assicurazioni ed € 300.000 per Facile.it Mediazione Creditizia (Provvedimento, punto n. 60).

espresso interesse in merito; inoltre, Facile.it Broker di Assicurazioni e Facile.it Mediazione Creditizia contattavano in modo insistente al telefono i consumatori, nonostante non fosse stato richiesto da una parte di essi<sup>43</sup>.

Nel complesso, al gruppo Facile sono state imposte sanzioni per un ammontare di € 7.000.000.

A seguito della decisione dell'AGCM le società Facile.it Broker di Assicurazione S.p.A. e Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A. hanno presentato ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento n. 29838.

Il Tar Lazio ha recentemente pronunciato la sentenza, pubblicata il 31 maggio 2023, nella quale ha affermato che il ricorso non può essere accolto<sup>44</sup>.

Il ricorso era articolato in diversi profili. Nel primo motivo si poneva l'attenzione sull'assenza di ingannevolezza della prima pratica commerciale analizzata, dato che la comparazione era soggetta alla valutazione dell'intermediario creditizio, e dell'ultima pratica, poiché le indicazioni sulla natura e sulla attività di Prima Assicurazioni erano fornire nel corso dell'intera procedura di comparazione delle polizze assicurative.

Nel secondo motivo di ricorso si contestava, invece, la qualifica di aggressività delle altre due pratiche commerciali. In particolare, per quanto riguarda la condotta *b*), si precisava che l'abbinamento facoltativo della polizza assicurativa tramite il sistema dei c.d. *pop-up* fosse coerente con quanto precisato dall'AGCM in altre decisioni; per la condotta *c*) si evidenziava che il *call center* effettuasse attività di consulenza ed assistenza ai consumatori, ma non attività di vendita.

Nel terzo motivo di impugnazione si evidenziava una disparità di trattamento rispetto ad altre imprese che esercitano la stessa attività delle ricorrenti.

<sup>43</sup> Con riferimento alla pratica aggressiva, la sanzione è stata determinata nella misura di € 4.250.000 applicabile a Facile.it Broker di Assicurazioni e nella misura di € 750.000 a Facile.it Mediazione creditizia (Provvedimento, paragrafo 63).

<sup>44</sup> Tar Lazio, sez. I, 31 maggio 2023, n. 9273; la sentenza è consultabile sul sito Giustizia Amministrativa – Consiglio di Stato – Tribunali Amministrativi Regionali: <<https://www.giustizia-amministrativa.it>>.



Il quarto motivo di ricorso, invece, poneva l'accento sul mancato accoglimento degli impegni presentati all'AGCM, il cui rifiuto è stato considerato «totalmente arbitrario».

Con l'ultimo motivo di ricorso, infine, le società ricorrenti chiedevano la riduzione dell'importo della sanzione.

Il ricorso, come accennato, è stato respinto.

In particolare, il Tar Lazio ha rilevato, per quanto concerne il quarto motivo, che l'AGCM dispone di ampia discrezionalità nell'accogliere o meno le richieste in tema di impegni da parte dei professionisti, mentre per quanto concerne il terzo motivo, ha osservato l'infondatezza della pretesa disparità di trattamento.

Per quanto riguarda il primo motivo di ricorso, incentrato sulla ingannevolezza, è stato precisato nella sentenza che nella condotta *a)* era evidente la presenza di variazioni tra l'offerta elaborata dal sito e la proposta successivamente presentata dall'intermediario finanziario; inoltre, il consumatore era avvisato della possibilità di un peggioramento delle condizioni proposte soltanto nella fase finale della procedura. A proposito della pratica *d)*, si osserva come il sito non chiarisse da subito la distinzione tra compagnia ed intermediario assicurativo e quella tra contratto con risarcimento diretto e contratto senza risarcimento diretto, circostanza che «appare dirimente per evidenziare l'ingannevolezza della pratica commerciale».

Il secondo motivo, riguardante le due pratiche commerciali aggressive, è analizzato dal Tar Lazio, come nel motivo precedente, distinguendo le due pratiche. Per quanto riguarda la condotta *b)*, è parso evidente come l'invito a scegliere la polizza assicurativa facoltativa, tramite il *pop-up*, fosse volto a «sollecitare un ripensamento» e a evidenziare all'utente la possibilità di tutelarsi dagli imprevisti; il metodo utilizzato ha confermato l'aggressività della pratica «risultando indebitamente condizionato il consumatore nella procedura di conclusione del prestito»<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Sul punto, le società ricorrenti si sono giustificate segnalando la scarsa incidenza percentuale pratica della condotta contestata. Nella sentenza in oggetto il Tar Lazio evidenzia, tuttavia, che, in base ad un pacifico orientamento della giurisprudenza, le pratiche vietate dal Codice del consumo «sono *illeciti di pericolo*, relativamente ai quali non è necessaria la effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma»; inoltre, nella giurisprudenza europea, è stata considerata illecita una pratica

Per quanto concerne la condotta *c)*, nella sentenza si precisa che, seppure l'attività dei *call center* non si concretizzava nella stipula di un contratto, la stessa attività si svolgeva in modo tale da sollecitare «in maniera indebita il consumatore, spingendolo a concludere la procedura negoziale»: in particolare, contattando più volte i consumatori che avevano chiaramente indicato di non voler essere chiamati.

L'ultimo motivo di ricorso, riguardante l'importo della sanzione irrogata, è stato respinto sulla base del fatto che l'AGCM ha applicato le disposizioni vigenti sul punto in maniera corretta e che l'importo della sanzione è pari a poco più del 5% del fatturato annuale del professionista.

In definitiva, quindi, tutti i motivi di ricorso sono stati ritenuti infondati e il ricorso stesso respinto.

##### *5. La rilevanza della regolamentazione e dei controlli*

Il caso analizzato segnala la necessità della regolamentazione e del controllo dell'Autorità Antitrust nell'ambito dei siti di comparazione.

In particolare, il caso si collega al tema della regolamentazione del mercato, poiché segnala la necessità di un controllo su comportamenti inappropriati di alcuni operatori, che possono configurarsi, come nel caso analizzato, come fattispecie vietate dalla normativa europea e nazionale.

Si segnala uno strumento disponibile in Italia per i consumatori, che consente di confrontare i prodotti offerti sul mercato e ottenere dei preventivi, in modo gratuito e anonimo. Si tratta del c.d. «tuopreventivatore»<sup>46</sup>, costituito nel 2008 dal Ministero

che aveva interessato un unico consumatore (Corte Giust. Ue, sez. I, 16 aprile 2015, causa C-388/13).

<sup>46</sup> Il sito in oggetto è <[www.iltuopreventivatore.it](http://www.iltuopreventivatore.it)>, luglio 2023. Tale strumento è citato nella Relazione IVASS per l'attività dell'anno 2022, già citata, p. 76. Il preventivatore pubblico, quindi, non svolge alcun ruolo di intermediazione tra consumatori e imprese assicurative. A differenza degli altri comparatori commerciali, il preventivatore pubblico non percepisce alcuna provvigione in caso di sottoscrizione della polizza e permette il confronto tra le offerte di tutte le imprese assicurative operanti in Italia (mentre i comparatori commerciali elaborano soltanto i preventivi delle imprese di cui sono intermediari).

dello Sviluppo economico (attualmente denominato Ministero delle Imprese e del Made in Italy) assieme all'ISVAP (l'attuale IVASS) al fine di poter confrontare i preventivi delle polizze RC auto delle imprese operanti sul mercato nazionale<sup>47</sup>. Lo strumento consente di ottenere informazioni per potersi orientare nell'ambito delle molte offerte disponibili, ma senza possibilità di sottoscrizione del contratto. Occorre, in seguito, confrontarsi direttamente con le imprese<sup>48</sup>.

Ai consumatori non è dato conoscere ogni aspetto del comportamento degli operatori, ma ciò che è importante è informarsi per poter scegliere in modo consapevole.

Interessante, da questo punto di vista, è un progetto che sta acquisendo sempre maggiore visibilità e apprezzamento da parte delle istituzioni, delle imprese e dei consumatori: il c.d. Mese dell'educazione finanziaria, che si tiene ogni anno nel mese di ottobre<sup>49</sup>.

È fondamentale informarsi sui siti istituzionali per reperire una informazione attendibile, altrimenti si può incorrere in un errore. Attualmente, è possibile reperire quasi tutte le informazioni che ci occorrono *on line*; ciò rappresenta certamente un vantaggio per quanto riguarda i tempi brevi per acquisirle, ma può essere uno svantaggio per l'enorme mole di siti e di disponibili, che può creare disorientamento e, paradossalmente, disinformazione.

### *Bibliografia*

- G. Berti De Marinis (2023), *L'impresa di assicurazione e la distribuzione dei prodotti assicurativi* (Trattato di diritto civile e commerciale Cicu-Messineo) Milano, Giuffrè
- C.M. Bianca (2022), *Istituzioni di diritto privato*, Milano, Giuffrè

<sup>47</sup> Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito IVASS – Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni, alla pagina web <<https://www.ivass.it/consumatori/preventivatore/>>, luglio 2023.

<sup>48</sup> Porrini (2017: p. 363).

<sup>49</sup> Le informazioni sul Mese dell'educazione finanziaria sono reperibili sul sito <<https://www.quellocheconta.gov.it/it/>>, luglio 2023.

- R. Bifulco (2022), *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, «AGE», 2022/1, pp. 7-26
- P. Corrias (2017), *La direttiva UE 2016/97 sulla distribuzione assicurativa: profili di tutela dell'assicurando*, «Assicurazioni», pp. 9-24
- P. Corrias (2018), *Profili generali della nuova disciplina recata dalla Direttiva 2016/97/EU (A general analysis of the new Directive 2016/97/EU)*, «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», 2/2018, parte prima, pp. 158-176
- G. De Cristofaro (2023), «*Rimedi*» *privatistici individuali e pratiche commerciali scorrette. Il recepimento nel diritto italiano dell'art. 11-bis della Direttiva 2005/29/CE (comma 15-bis, art. 27 c. cons.)*, «Le nuove leggi civili commentate», pp. 441-493
- A.A. Dolmetta, U. Malvagna (2015), *Sui comparatori on-line di prodotti finanziari*, «Diritto Bancario. Dialoghi di diritto dell'economia», novembre 2015, pp. 1-5
- M. Giachetti Fantini (2018), *L'affermazione dei siti WEB di comparazione come nuovo canale di distribuzione assicurativa, a seguito dell'intervento dell'EIOPA e dell'IVASS e dopo l'adozione della Direttiva 2016/97/UE*, «Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici», 4, luglio-agosto 2018, Sezione Osservatorio bancario e finanziario in Europa e nel sistema regolatorio internazionale, pp. 80-99
- L. La Rocca (2023), *Art. 24*, in *Codice del consumo (D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206)*, a cura di V. Cuffaro, A. Barba, A. Barengi, VI ediz., Milano, Giuffrè, pp. 221-236
- F. Massa (2023), *Art. 21*, in *Codice del consumo (D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206)*, a cura di V. Cuffaro, A. Barba, A. Barengi, VI ediz., Milano, Giuffrè, pp. 171-198
- M. T. Paracampo (2016), *La nuova stagione dei siti di comparazione dei prodotti assicurativi: dagli interventi delle Authorities europee alle innovazioni della direttiva sulla distribuzione assicurativa*, «Rivista di Diritto Bancario», I, pp. 499-522
- D. Porrini (2017), *Siti comparatori nel mercato assicurativo: quali regole?*, «Mercato Concorrenza Regole», pp. 357-378
- M. Ricci (2018), *Evoluzione della distribuzione assicurativa e tutela degli assicurati*, in T. Febbrajo, M. Ricci (a cura di), *Crescita economica, tutela dei diritti e ruolo delle istituzioni*, Macerata, eum, pp. 243-262
- I. Sabbatelli (2018), *Adeguatezza e regole di comportamento dopo il recepimento della direttiva IDD (Suitability and Conduct Rules after IDD Transposition)*, «Rivista trimestrale di diritto dell'economia», 2/2018, parte prima, pp. 203-216