

Senato della Repubblica

Schema di Decreto Legislativo recante attuazione della Direttiva (UE) 2019/2161 del

Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 (c.d. Direttiva Omnibus)

Audizione del Segretario Generale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato -

Guido Stazi

12 gennaio 2023

Signor Presidente,

ringrazio per l’invito a partecipare all’audizione in oggetto e per l’attenzione rivolta all’Autorità.

Come ben noto, lo Schema di decreto in parola reca le disposizioni riguardanti il recepimento della Direttiva Omnibus che conferisce all’Autorità più ampi poteri per l’applicazione più efficace del diritto dei consumatori.

Al riguardo, si ricorda che gli Uffici dell’Autorità hanno già avuto numerose interlocuzioni con il Ministero dello Sviluppo Economico (ora Ministero delle Imprese e del Made in Italy) al fine di presentare il proprio punto di vista in relazione al testo del decreto in commento. Ciò in risposta a degli inviti formulati in tal senso dallo stesso Ministero.

La novità di maggior rilievo introdotta dallo Schema di decreto legislativo trasmesso attiene al regime sanzionatorio applicabile ad esito dell’accertamento di violazione dei diritti dei consumatori (pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie e *consumer rights*). Con il decreto legislativo in bozza, infatti, viene aumentato il *range* sanzionatorio. Ciò però **esclusivamente** per le infrazioni accertate a norma dell’articolo 21 del regolamento (UE)

2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017¹ (c.d. “Regolamento CPC”).

Per il resto in effetti lo schema di Decreto legislativo trasfonde nel Codice del Consumo le disposizioni della c.d. Direttiva Omnibus, riproducendole perlopiù pedissequamente.

La legge delega.

Con la Legge 4 agosto 2022, n. 127 - *Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021²* sono stati individuati i principi e i criteri direttivi specifici per il recepimento della direttiva Omnibus, tra i quali si segnalano i seguenti:

c) revisare e adeguare l'apparato sanzionatorio amministrativo, già previsto dal Codice del consumo [...] nelle materie oggetto della Direttiva Omnibus, attraverso la previsione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle relative violazioni; [...]

e) prevedere che il massimo edittale delle sanzioni inflitte a norma dell'articolo 21 del Regolamento CPC sia almeno pari al 4 per cento del fatturato annuo del professionista nello Stato membro o negli Stati membri interessati;

¹ Il riferimento è alle infrazioni diffuse o alle infrazioni diffuse avente una dimensione unionale. Le infrazioni diffuse comprendono due insiemi di condotte: atti od omissioni contrari alle norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori, che abbiano arrecato, arrechino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori che risiedono in almeno due Stati membri diversi dallo Stato membro; atti od omissioni contrari alle norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori che abbiano arrecato, arrechino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori e abbiano caratteristiche comuni, comprese l'identità della pratica illecita e dell'interesse leso, e si verificano contemporaneamente, commessi dal medesimo operatore, in almeno tre Stati membri. Le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale sono le infrazioni diffuse che abbiano arrecato, arrechino o possano arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori in almeno due terzi degli Stati membri, che insieme rappresentano almeno i due terzi della popolazione dell'Unione.

² GU Serie Generale n. 199 del 26-08-2022 - entrata in vigore del provvedimento: 10/09/2022.

Lo Schema di decreto e l'attuale doppio binario sanzionatorio.

Il legislatore delegato in ossequio ai criteri di delega - così come approvata ad esito degli emendamenti presentati in Commissione Politiche Comunitarie del Senato della Repubblica - ha quindi previsto che l'importo massimo delle sanzioni amministrative pecuniarie imposte, ad esito di azione coordinata *ex art. 21* del citato Regolamento CPC, per la violazione di talune disposizioni in materia di protezione dei consumatori (segnatamente in materia di pratiche commerciali scorrette, clausole abusive e diritti dei consumatori) sia pari al 4% del fatturato realizzato dall'autore della violazione negli Stati membri interessati.

Diversamente dalle proposte che avevano contraddistinto inizialmente il processo di revisione dell'apparato sanzionatorio in materia di tutela del consumatore, il legislatore ha ritenuto di dover definire un doppio binario sanzionatorio per le infrazioni della disciplina consumeristica, prevedendo che:

- in caso di accertamento di infrazioni nazionali, diffuse e unionali *accertate al di fuori del meccanismo* previsto dall'articolo 21 del Regolamento CPC, trovi applicazione il minimo e massimo edittale previsto dal Codice del Consumo (che passa da 5.000.000 € a 10.000.000€);
- in caso di sanzione inflitta a norma dell'articolo 21 del Regolamento CPC un massimo edittale pari al 4% del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia ovvero negli Stati membri interessati dalla relativa violazione³.

Per completezza, pare opportuno rilevare che, da un punto di vista squisitamente tecnico, la Direttiva Omnibus prevedeva unicamente l'obbligo di aumentare il massimo edittale

³ Se le informazioni sul fatturato annuo del professionista non sono disponibili, si è prevista la possibilità di imporre sanzioni pecuniarie il cui importo massimo sia di 2 milioni di Euro.

ad almeno al 4% del fatturato per le sole infrazioni di cui all'articolo 21 del Regolamento CPC, vale a dire le infrazioni che interessano almeno tre Stati membri⁴ nell'ambito di un'azione coordinata, lasciando agli Stati membri la mera facoltà di uniformare il regime sanzionatorio per l'accertamento delle "altre violazioni".

Tuttavia, da una lettura più attenta dei criteri di delega, emerge come il legislatore avesse comunque lasciato aperta la strada al Governo per "revisionare e adeguare l'apparato sanzionatorio amministrativo" già previsto dal Codice del consumo" (art. 4, lett. c, della legge delega).

Alla luce di quanto precede e senza rischio di eccedere la delega concessa al Governo, è stato, come appena riferito, aumentato il massimo edittale delle sanzioni previste dall'articolo 27, comma 9 del Codice del Consumo - applicabile alle infrazioni nazionali - da 5 milioni di euro a 10 milioni di euro.

Tale adeguamento, che come detto, appare del tutto coerente con i richiamati criteri di delega risulta assolutamente necessario al fine di assicurare la proporzionalità e la deterrenza del trattamento sanzionatorio complessivo.

La modifica del massimo edittale potrà consentire all'Autorità di meglio graduare la reazione ordinamentale alle violazioni più gravi e di cui siano responsabili imprese di dimensioni maggiori.

Al riguardo si segnala peraltro che, su suggerimento dell'Autorità, la formulazione del testo predisposta recepisce ora puntualmente l'articolo 13, comma 2, della Direttiva 2005/29/CE, come novellato, il quale dispone che, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni, si tenga conto di una serie di criteri. Si tratta di criteri indicativi e non esaustivi, segnatamente: "a)

⁴ Cfr. Considerando 13 della Direttiva Omnibus: "Agli Stati membri non dovrebbe essere impedito di mantenere o introdurre nel loro diritto nazionale, per le infrazioni diffuse e per le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale, sanzioni pecuniarie massime più elevate basate sul fatturato".

natura, gravità, entità e durata della violazione; b) eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio; c) eventuali violazioni commesse in precedenza dal professionista; d) i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione, se i relativi dati sono disponibili; e) sanzioni inflitte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri; f) eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso”.

Le modifiche quindi permetterebbero di rimediare in parte alla ingiustificata divergenza che si potrebbe determinare nell’ordinamento interno a causa della previsione di un trattamento sanzionatorio delle violazioni della normativa di protezione dei consumatori in funzione della eventuale dimensione transfrontaliera dell’illecito e della “procedura” di accertamento.

Le modifiche alla disciplina delle clausole abusive.

Passando alle ulteriori modifiche normative contenute nello Schema di decreto, si deve innanzitutto cogliere con favore la scelta, con riferimento alla disciplina delle clausole vessatorie, di non limitare l’esercizio del potere sanzionatorio alle sole fattispecie in cui l’impresa *“utilizzi clausole vessatorie ai sensi dell’articolo 36, comma 2 o comma 5, o nei casi in cui un professionista continui ad utilizzare clausole contrattuali dichiarate vessatorie con una decisione*

⁵ Il comma 2 prevede che: “Sono nulle le clausole che, quantunque oggetto di trattativa, abbiano per oggetto o per effetto di: a) escludere o limitare la responsabilità del professionista in caso di morte o danno alla persona del consumatore, risultante da un fatto o da un’omissione del professionista; b) escludere o limitare le azioni del consumatore nei confronti del professionista o di un’altra parte in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto da parte del professionista; c) prevedere l’adesione del consumatore come estesa a clausole che non ha avuto, di fatto, la possibilità di conoscere prima della conclusione del contratto”. Il comma 5 prevede che “E’ nulla ogni clausola contrattuale che, prevedendo l’applicabilità al contratto di una legislazione di un Paese extracomunitario, abbia l’effetto di privare il consumatore della protezione assicurata dal presente capo, laddove il contratto presenti un collegamento più stretto con il territorio di uno Stato membro dell’Unione europea”.

definitiva”, come inizialmente ipotizzato. L’attuale testo di decreto, infatti, estende l’applicazione delle sanzioni a tutti i casi in cui l’Autorità accerti l’utilizzo di una clausola vessatoria da parte di un professionista.

Sul punto, si osserva che la novella in parola appare coerente con quanto già previsto dalla Legge n. 238 del 2021, che già aveva attribuito all’Autorità il potere sanzionatorio in materia di clausole vessatorie (cfr. art. 37).

Come per le pratiche commerciali scorrette, lo schema di decreto in commento prevede poi che per le sanzioni applicate ad esito di infrazioni accertate nell’ambito di un’azione coordinata il massimo edittale sia pari al 4% del fatturato.

La disciplina sui diritti dei consumatori.

Un’ulteriore notazione riguarda la circostanza che nello Schema di decreto non si è ritenuto necessario introdurre norme *ad hoc* per dare attuazione all’articolo 4, numero 13) della Direttiva Omnibus, che introduce un nuovo articolo 24 nella Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori (“Direttiva Consumer Rights”), relativo al regime sanzionatorio. Ciò appare assolutamente coerente, atteso che l’articolo 66 del Codice del Consumo già rinvia al testo dell’articolo 27, novellato come sopra dallo schema di decreto legislativo di recepimento, talché le modifiche relative al trattamento sanzionatorio delle pratiche commerciali scorrette troveranno applicazione *ipso facto* anche per le violazioni della disciplina di recepimento della Direttiva Consumer Rights.

Le altre nuove previsioni

Infine tra le altre novità del Decreto Legislativo si evidenziano le seguenti:

- viene introdotto il nuovo articolo 17-bis nel Codice del Consumo, in base al quale tutti gli annunci di riduzione del prezzo di un prodotto o di un servizio dovranno obbligatoriamente indicare quello praticato nei 30 giorni precedenti alla data della riduzione (fatti salvi i prodotti immessi sul mercato da meno di trenta giorni oltre che i prodotti agricoli e alimentari deperibili);
- viene poi ampliata la definizione di pratica ingannevole, nella quale viene ora annoverata anche la promozione di un bene, in uno Stato membro, come identico a un altro bene commercializzato in altri Stati membri, nonostante il primo sia significativamente diverso per composizione o caratteristiche dal secondo (c.d. *dual quality*);
- tra le omissioni considerate ingannevoli vengono incluse, in aggiunta a quelle relative al prodotto o servizio in sé, anche tutte le indicazioni relative alle caratteristiche dell'offerente e relative al se e in che modo il professionista garantisce che le recensioni pubblicate provengono da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato il bene;
- l'elenco delle pratiche commerciali considerate in ogni caso ingannevoli di cui all'art. 23 del Codice del Consumo viene a sua volta significativamente esteso includendo ora anche:
 - o la mancata chiara indicazione di annunci pubblicitari a pagamento volti a ottenere una migliore classificazione dei prodotti,
 - o la rivendita di biglietti per eventi acquistati tramite strumenti automatizzati; e
 - o l'utilizzo da parte dei professionisti di recensioni false o di cui non sia stata previamente verificata l'autenticità;

- infine viene esteso a trenta giorni il termine concesso ai consumatori per esercitare il diritto di recesso nei contratti conclusi durante visite non richieste presso l'abitazione del consumatore stesso e di escursioni organizzate per vendere prodotti.

Si tratta di previsioni quanto mai opportune. Già da tempo l'Autorità aveva d'altronde focalizzato la propria attenzione su alcune di queste pratiche commerciali. Per esempio, quanto al tema delle false recensioni, l'Autorità aveva accertato la scorrettezza del comportamento di un noto operatore attivo online nel fornire agli utenti consigli e pianificazione per viaggi, basandosi sulle recensioni rilasciate da utenti registrati. In questo caso l'oggetto della nostra contestazione erano alcune delle frasi presenti sul sito dell'operatore che a nostro avviso risultavano in grado di influenzare i consumatori, ingenerando in loro il falso convincimento circa l'affidabilità delle recensioni pubblicate. Tale accertamento di scorrettezza è stato poi successivamente confermato anche dal Consiglio di Stato, sebbene riducendo la sanzione comminata al professionista anche considerato che il professionista in precedenza non era già stato destinatario di sanzioni amministrative in materia di tutela del consumatore.

Ricordo poi un altro importante caso chiuso nel 2019 nei confronti di un'altra nota piattaforma di prenotazione di viaggi on line. Il procedimento aveva riguardato infatti sia la pubblicizzazione di camere ad un prezzo scontato/barrato che sottendeva però la comparazione di prezzi relativi a circostanze diverse, sia la classificazione dei risultati in base alle commissioni pagate dalla struttura ricettiva alla piattaforma, di cui il consumatore non veniva assolutamente informato. Il caso si chiuse con la presentazione da parte del professionista di una serie di impegni, tra cui, appunto, oltre a quello della rimozione dal sito del riferimento a detto prezzo "scontato" anche quello di informare gli utenti che il posizionamento delle strutture era in effetti influenzato dalla provvigione ricevuta dalle strutture e, cioè, del fatto che, a parità di standard,

sarebbe risultata tra i primi posti nella ricerca la struttura che aveva versato una quota più alta alla piattaforma per la prenotazione effettuata dal consumatore.

* * *

In conclusione, come sopra rilevato, si tratta di modifiche quanto mai opportune. È evidente che il tema più rilevante sia stato quello sanzionatorio. In tal senso la modifica proposta è conforme alla posizione espressa dell'Autorità circa la necessità di aumentare il *range* sanzionatorio in materia di tutela del consumatore al fine di conseguire la necessaria efficacia deterrente degli interventi. Ciò specie in considerazione di alcuni tipi di illeciti consumeristici posti in essere tipicamente da grandi operatori con fatturato particolarmente elevato. Una proposta del genere, come ho avuto modo di illustrare, risulta d'altronde assolutamente coerente con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge stessa per il recepimento della Direttiva Omnibus.

Vi ringrazio per l'attenzione.