

# dossier

XIX Legislatura

gennaio 2023

## Migliore applicazione e modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori

Atto del Governo n. 9



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Nota di lettura n. 23



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

Verifica delle quantificazioni n. 25

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera.

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI .....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>ARTICOLI 1-3.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>MODIFICHE AD ALCUNE DISPOSIZIONI DEL CODICE DEL CONSUMO (D.LGS. N. 206/2005).....</b>	<b>- 5 -</b>



## INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

---

<b>Atto n.</b>	<b>9</b>
<b>Natura dell'atto:</b>	<b>Schema di decreto legislativo</b>
<b>Titolo breve:</b>	<b>Attuazione della direttiva (UE) 2019/2161 che modifica la direttiva 93/13/CEE e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori</b>
<b>Riferimento normativo:</b>	articoli 1 e 4 della legge 4 agosto 2022, n. 127
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	presente

---

### PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo dispone l'attuazione della direttiva 2019/2161/UE per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'unione relative alla protezione dei consumatori.

Tale direttiva è intervenuta sulla precedente disciplina comunitaria in materia, modificando tre direttive<sup>1</sup>.

Lo schema in esame è adottato sulla base della delega contenuta all'articolo 4 della legge di delegazione europea 2021<sup>2</sup>, nel quale si stabilisce che, nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/2161, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali (articolo 32 della legge n. 234/2012), anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- apportare alle disposizioni del Codice del consumo (D.lgs. n. 206/2005), le modifiche e le integrazioni necessarie per il recepimento delle disposizioni contenute nella direttiva [comma 1, lettera a)];
- coordinare le disposizioni relative all'indicazione di prezzi, da introdurre nel Codice del consumo, in attuazione delle modifiche apportate alla direttiva 98/6/CE, con le altre disposizioni vigenti in materia di indicazione di prezzi e, in particolare, con l'articolo 15 del D.lgs. n. 114/1998 relativo alle vendite straordinarie, come le vendite di liquidazione, di fine stagione e promozionali [comma 1, lettera b)];

---

<sup>1</sup> Vengono modificate la direttiva 93/13/CEE (Clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori) nonché le direttive 98/6/CE (Protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori), 2005/29/CE (Pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno) e 2011/83/UE (sui diritti dei consumatori).

<sup>2</sup> Legge 4 agosto 2022, n. 127, recante Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021.

- revisionare e adeguare l'apparato sanzionatorio amministrativo, già previsto dal Codice del consumo, nelle materie oggetto della direttiva (UE) 2019/2161, attraverso sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle relative violazioni [comma 1, lettera c)];
- stabilire che i poteri sanzionatori di cui agli articoli 1, 3 e 4 della direttiva (UE) 2019/2161 siano esercitati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato anche in relazione alle fattispecie di esclusivo rilievo nazionale, cui si applicano le disposizioni del Codice del consumo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27, comma 1-*bis*, del medesimo codice (ai sensi del quale, anche nei settori regolati, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta, in via esclusiva, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato che la esercita acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente) [comma 1, lettera d)];
- prevedere che il massimo edittale delle sanzioni inflitte a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2934 nonché quelle derivanti dalla violazione delle norme contenute negli articoli da 18 a 27-*quater*, da 33 a 38 e da 45 a 67 del Codice del consumo, sia almeno pari al 4% del fatturato annuo del professionista nello Stato membro o negli Stati membri interessati [comma 1, lettera e)];
- stabilire le specifiche modalità di indicazione del prezzo precedente in caso di riduzioni di prezzo per prodotti immessi sul mercato da meno di trenta giorni ed escludere, in ogni caso, dalla disciplina della indicazione del prezzo precedente i beni che possono deteriorarsi o scadere rapidamente; prolungare, altresì, a trenta giorni il termine di recesso per i contratti stipulati nel contesto di visite a domicilio non richieste e di escursioni organizzate per vendere prodotti e prevedere che non si applichino, nei medesimi casi, le esclusioni del diritto di recesso [comma 1, lettera f)].

La relazione tecnica (AC 3208 della XVIII legislatura) della predetta norma di delega evidenziava come allo stato, dall'attuazione dell'articolo non dovrebbero derivare oneri a carico del Bilancio dello Stato. Tuttavia, eventuali oneri al momento dell'esame della disposizione non prevedibili - potenzialmente connessi alla attività di rilevazione degli illeciti da sanzionare da parte dell' AGCM - potranno essere individuati e quantificati, nel confronto con gli uffici dell'AGCM, solo in occasione della determinazione concreta delle modalità operative demandate allo schema di decreto legislativo di recepimento, in ragione della platea dei soggetti destinatari e delle modifiche introdotte alle fattispecie di obblighi e illegittimità su cui potranno intervenire i poteri sanzionatori dell'AGCM secondo le modalità previste dalla nuova disciplina. In tale contesto, pertanto, secondo la RT sarà inserita l'eventuale apposita previsione legislativa di copertura necessaria.

Lo schema di decreto legislativo si compone di 3 articoli, tra i quali è presente una clausola di invarianza (articolo 3), ed è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica e le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

## VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

### ARTICOLI 1-3

#### **Modifiche ad alcune disposizioni del Codice del consumo (D.lgs. n. 206/2005).**

Le norme dispongono le seguenti di modifiche al Codice del consumo (articolo 1).

Viene introdotta una disposizione in tema di annunci di riduzione di prezzo (nuovo articolo 17-*bis*) in cui si prevede l'obbligo per il professionista di indicare per ogni annuncio di riduzione di prezzo quello praticato per un determinato periodo di tempo precedente all'applicazione della riduzione, con l'indicazione del periodo di riferimento utile per l'individuazione del prezzo precedente; la norma non si applica ai prodotti agricoli e alimentari deperibili (articolo 1, comma 2).

Si modificano alcune definizioni in tema di pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali<sup>3</sup> (articolo 1, comma 3), nonché in tema di diritti dei consumatori nei contratti (articolo 1, comma 9).

All'elenco delle pratiche ingannevoli si aggiunge la fattispecie della promozione di un bene, in uno Stato membro, come identico a un bene commercializzato in altri Stati membri, sebbene significativamente diverso per composizione o caratteristiche (c.d. *Dual Quality*)<sup>4</sup> (articolo 1, comma 4).

In tema di omissioni ingannevoli nelle pratiche commerciali, si prevede, tra l'altro, che siano considerate rilevanti le informazioni generali rese disponibili su sezione dell'interfaccia *on line* nell'ipotesi in cui sia fornita ai consumatori la possibilità di ricercare i prodotti offerti da professionisti diversi o da consumatori; inoltre, si aggiunge la previsione secondo cui, se un professionista fornisce l'accesso alle recensioni dei consumatori sui prodotti, sono considerate rilevanti le informazioni che indicano se e in che modo il professionista garantisce che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato il prodotto<sup>5</sup> (articolo 1, comma 5).

Viene integrato l'elenco delle pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli, con le ipotesi di fornire risultati di ricerca in risposta a una ricerca *on line* del consumatore senza indicare ogni annuncio pubblicitario a pagamento o per ottenere una classificazione migliore dei prodotti all'interno di tali risultati, oppure quella di rivendere ai consumatori biglietti per eventi, se il professionista ha acquistato tali biglietti utilizzando strumenti automatizzati per eludere qualsiasi limite imposto riguardo al numero di biglietti che una persona può acquistare o qualsiasi altra norma applicabile all'acquisto di biglietti<sup>6</sup> (articolo 1, comma 6).

In tema di sanzioni si prevede<sup>7</sup> (articolo 1, comma 7):

- l'aumento del massimo edittale della sanzione irrogabile dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le pratiche commerciali scorrette e per i casi di inottemperanza ai provvedimenti

---

<sup>3</sup> Articolo 18 del D.lgs. n 206/2005

<sup>4</sup> Articolo 21, comma 2 del D.lgs. n 206/2005

<sup>5</sup> Articolo 22 del D.lgs. n 206/2005

<sup>6</sup> Articolo 23 del D.lgs. n 206/2005

<sup>7</sup> Articolo 27 del D.lgs. n 206/2005

di urgenza e a quelli inibitori o di rimozione degli effetti e degli impegni assunti (nuovi commi 9 e 12 dell'articolo 27 del D.lgs. n. 206/2005);

- la sanzione del 4 per cento del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia ovvero negli Stati membri dell'Unione europea interessati dalla violazione in caso di sanzioni irrogate ai sensi dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2394; qualora le informazioni sul fatturato annuo non siano disponibili, l'importo massimo della sanzione irrogata dall'Autorità è pari a 2.000.000 di euro (nuovo comma 9-*bis* dell'articolo 27 del D.lgs. n. 206);
- il riferimento a criteri applicativi delle sanzioni sia in caso di infrazioni nazionali che transfrontaliere ed unionali (nuovo comma 9-*ter* dell'articolo 27 del D.lgs. n. 206);
- la possibilità per i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali di adire il giudice ordinario per ottenere rimedi come risarcimento del danno o riduzione del prezzo (nuovo comma 15-*bis* dell'articolo 27 del D.lgs. n. 206).

Sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie si prevede l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione (articolo 27, comma 9 primo periodo), l'indicazione dei criteri che l'Autorità segue nell'irrogazione delle sanzioni e il rinvio a una serie di disposizioni della legge n. 689/1981<sup>8</sup> (articolo 1, comma 8).

Si prevede che la disciplina dei diritti dei consumatori nei contratti si applichi ai contratti in cui il consumatore paga o si impegna a pagare il prezzo al professionista, compresi i contratti di fornitura di acqua, gas, elettricità o teleriscaldamento, includendo anche i contratti in cui il professionista fornisce un contenuto o un servizio digitale ed il consumatore fornisce o si impegna a fornire dati personali al professionista ed assicurando<sup>9</sup> (articolo 1, comma 10). Per quanto concerne le esclusioni delle disposizioni dei diritti dei consumatori, si aggiungono ulteriori previsioni relative a servizi di trasporto passeggeri e ai beni oggetto di vendita forzata o secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie<sup>10</sup> (articolo 1, comma 11).

Sugli obblighi d'informazione nei contratti diversi dai contratti a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali, si prevede il richiamo all'esistenza della garanzia legale di conformità anche per i contenuti e i servizi digitali, nonché alle condizioni del servizio post-vendita e alle garanzie convenzionali, come anche le informazioni sulla funzionalità dei beni con elementi digitali, del contenuto digitale e dei servizi digitali e compatibilità di funzionamento<sup>11</sup> (articolo 1, comma 12).

Sugli obblighi d'informazione nei contratti a distanza e nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali, si apportano modifiche relative, tra l'altro, all'indicazione chiara dell'indirizzo geografico ove è stabilito il professionista che fornisce informazioni al consumatore e all'estensione a trenta giorni del periodo di recesso nei casi di contratti conclusi nel contesto di visite non richieste di un professionista presso l'abitazione di un consumatore<sup>12</sup> (articolo 1, comma 13).

---

<sup>8</sup> Articolo 37-*bis* del D.lgs. n. 206/2005

<sup>9</sup> Articolo 46 del D.lgs. n. 206/2005

<sup>10</sup> Articolo 47 del D.lgs. n. 206/2005

<sup>11</sup> Articolo 48 del D.lgs. n. 206/2005

<sup>12</sup> Articolo 49 del D.lgs. n. 206/2005



Sono, quindi, previsti gli obblighi di informazioni supplementari specifiche per i contratti conclusi su mercati online<sup>13</sup> (articolo 1, comma 14).

Si modificano le disposizioni relative al consumatore che vuole che la prestazione dei servizi ovvero la fornitura di acqua, gas o elettricità la cui esecuzione inizi durante il periodo di recesso<sup>14</sup> (articolo 1, comma 15) e le prescrizioni relative ai requisiti formali per i contratti a distanza<sup>15</sup> (articolo 1, comma 16).

In tema di recesso dal contratto si prevede:

- il prolungamento del periodo relativo al diritto di recesso a 30 giorni nei casi di contratti conclusi nel contesto di visite non richieste presso l'abitazione del consumatore e di escursioni organizzate per vendere prodotti<sup>16</sup> (articolo 1, comma 17); allo stesso modo, per tali contratti si applica lo stesso termine nei casi di non adempimento dell'obbligo d'informazione sul diritto di recesso<sup>17</sup> (articolo 1, comma 18);
- per quanto concerne gli obblighi del professionista in caso di recesso vengono aggiunti quelli relativi al trattamento dei dati personali e l'utilizzo di contenuti digitali diversi dai dati personali, anche in caso di esercizio del recesso da parte del consumatore a distanza<sup>18</sup> (articolo 1, comma 19);
- sugli obblighi del consumatore in caso di recesso si prevedono quelli concernenti il divieto di utilizzare contenuti o servizi digitali e il rispetto del periodo di recesso<sup>19</sup> (articolo 1, comma 20);
- per quanto concerne le eccezioni al diritto di recesso, si aggiungono quelle relative ai contratti nel contesto di visite non richieste presso l'abitazione del consumatore e di escursioni organizzate da un professionista per la promozione o vendita di prodotti ai consumatori nonché quelle della perdita del diritto di recesso dopo che il servizio di riparazione, fornito a seguito dell'apposita richiesta di una visita presso l'abitazione del consumatore, è stato interamente prestato<sup>20</sup> (articolo 1, comma 21).

Infine, si modifica l'Allegato I del Codice del consumo relativo alle informazioni necessarie per l'esercizio del diritto di recesso (articolo 1, comma 22).

Inoltre, con disposizioni finali, si prevede che le norme sugli annunci di riduzione di prezzo (articolo 1, comma 2) si applicano alle campagne promozionali a decorrere dal novantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto (articolo 2).

Infine, si dispone la clausola di invarianza finanziaria per cui dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal

---

<sup>13</sup> Articolo 49-bis del D.lgs. n 206/2005

<sup>14</sup> Articolo 50 del D.lgs. n 206/2005

<sup>15</sup> Articolo 51 del D.lgs. n 206/2005

<sup>16</sup> Articolo 52 del D.lgs. n 206/2005

<sup>17</sup> Articolo 53 del D.lgs. n 206/2005

<sup>18</sup> Articolo 56 del D.lgs. n 206/2005

<sup>19</sup> Articolo 57 del D.lgs. n 206/2005

<sup>20</sup> Articolo 59 del D.lgs. n 206/2005

presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (articolo 3).

**La relazione tecnica** afferma che l'articolo 1 reca le disposizioni di modifica ed integrazione al Codice del consumo necessarie per il recepimento della direttiva, con una disposizione composta da 22 commi. Le disposizioni riguardano l'ampliamento di taluni diritti spettanti ai consumatori e la modifica dell'apparato sanzionatorio per le imprese che non rispettino le norme relative all'utilizzo di clausole vessatorie, di condotte commerciali corrette e di informazioni ai consumatori.

In merito ai profili di interesse finanziario, la RT evidenzia che non si ravvisano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Per converso si prevede, verosimilmente, che l'ampliamento e il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, consentendo maggiori e più incisive possibilità di intervento da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, potrebbe determinare un incremento delle entrate che affluiscono al bilancio dello Stato.

Inoltre, l'articolo 2, recante disposizioni finali, contiene una disposizione transitoria per l'applicazione delle disposizioni della direttiva a livello nazionale.

Infine, l'articolo 3 contenente la clausola di invarianza finanziaria, prescrive la non onerosità delle disposizioni introdotte a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate, così come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente. La RT precisa che l'Autorità svolge le attività previste dal provvedimento senza nuovi e maggiori oneri in quanto tali attività rientrano nelle proprie funzioni istituzionali i cui oneri sono coperti dagli ordinari stanziamenti del proprio bilancio.

**In merito ai profili di quantificazione**, si evidenzia preliminarmente che le disposizioni in esame, che intervengono sul Codice del consumo ai fini del recepimento della direttiva (UE) 2019/2161, riguardano l'ampliamento di taluni diritti spettanti ai consumatori e la modifica dell'apparato sanzionatorio per le imprese che non rispettino le norme relative all'utilizzo di clausole vessatorie, di condotte commerciali corrette e di informazioni ai consumatori.

Al riguardo, si prende atto dei chiarimenti riportati nella RT circa l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, nonché del possibile incremento delle entrate che affluirebbero al bilancio dello Stato con l'ampliamento e il rafforzamento dell'apparato sanzionatorio, cui fa riferimento la stessa relazione tecnica.

Inoltre, il provvedimento è assistito da una generale clausola di invarianza finanziaria contenuta all'articolo 3, sulla non onerosità delle disposizioni introdotte a carico della finanza pubblica. In tal senso, la RT evidenzia come l'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolge le attività previste dal provvedimento come rientranti nelle proprie funzioni istituzionali e i cui oneri sono coperti dagli ordinari stanziamenti del proprio bilancio.

Sul punto si evidenzia come in occasione di provvedimenti riguardanti la stessa materia, il Governo aveva affermato che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato dispone di risorse a legislazione vigente sufficienti a far fronte a tutti i compiti attribuiti dal provvedimento, ivi compresi quelli a carattere sanzionatorio<sup>21</sup>.

Al riguardo, si ricorda che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è inclusa nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ("elenco ISTAT").

Pertanto, alla luce delle considerazioni esposte, non si formulano osservazioni anche per il carattere delle disposizioni che concernono, in larga parte, rapporti in capo a soggetti privati.

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si fa presente che l'articolo 3 reca una clausola di invarianza finanziaria, volta a prevedere che dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. In proposito, da un punto di vista meramente formale, non si hanno osservazioni da formulare.

---

<sup>21</sup> Cfr.: 5ª Commissione permanente - Resoconto sommario n. 156 del 14 gennaio 2014. Parre sullo Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, che modifica la direttiva 93/13/CEE e la direttiva 1999/44/CE e abroga la direttiva 85/577/CEE e la direttiva 97/7/CE.