

**Audizione informale del CNCU su Atto del Governo n. 9**  
**Migliore applicazione e modernizzazione delle norme dell'Unione  
relative alla protezione dei consumatori**

**X Commissione della Camera dei Deputati  
martedì 10 gennaio 2022, ore 14.15**

Egregio Presidente,

Stimanti membri della X Commissione della Camera,

Altroconsumo ringrazia per la possibilità di commentare l'Atto di adeguamento del Codice del Consumo alle novità introdotte dalla normativa europea in materia di protezione dei consumatori.

Accogliamo con favore l'introduzione degli elementi di attualizzazione delle norme all'evoluzione del mercato e delle tecnologie legate al commercio elettronico e alla produzione di dati e contenuti digitali che vedono sempre più coinvolti i consumatori.

Le principali osservazioni al testo in oggetto riguardano il tema delle ammende alle aziende in caso di pratiche commerciali scorrette, il ristoro del danno subito in tali casi dai consumatori e la limitazione delle sezioni da I a IV del Capo I "Dei diritti dei consumatori nei contratti" alle sole fattispecie che prevedono un pagamento in denaro e non altre controprestazioni, come la cessione di dati (che – ricordiamo – hanno un valore e sono di proprietà del consumatore) o l'esposizione a contenuti sponsorizzati per fini pubblicitari che pure sono parte dell'innovazione delle forme contrattuali assunte dal mercato.

Un Codice del Consumo davvero moderno ed efficace dovrebbe finalmente introdurre una tutela effettiva del consumatore che garantisca l'eliminazione totale degli effetti delle pratiche commerciali scorrette. A tal fine, il consumatore deve poter rivolgersi all'autorità amministrativa non solo per far accertare la pratica scorretta, ma anche per ottenere **contestualmente**, ove pertinente, l'annullamento della clausola, una riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto, la riparazione o

---

**Altroconsumo**

Associazione Indipendente di Consumatori  
Via Valassina 22, 20159 Milano  
Tel +39 02 69 615 00  
Fax +39 02 66 8902 88  
[www.altroconsumo.it](http://www.altroconsumo.it)  
C.F. 97010850150

la sostituzione del prodotto. Soprattutto nei casi più gravi di pratiche considerate in ogni caso ingannevoli (di cui all'art 23) o aggressive (di cui all'art.24), il **danno deve essere riconosciuto in re ipsa**. Il singolo consumatore non deve dover affrontare un contenzioso quando l'autorità amministrativa abbia già riconosciuto la scorrettezza della pratica. L'attuale novella del Codice, invece, nulla aggiunge alla possibilità già esistente di rivolgersi al giudice ordinario per ottenere giustizia.

L'aggiornamento degli importi delle ammende previste, sebbene argomentati nella loro ratio nella relazione tecnica, non sono da noi ritenuti sufficientemente dissuasivi. In caso di pratiche commerciali scorrette o di clausole vessatorie, la sanzione minima di 5.000€ è troppo bassa per essere un deterrente efficace, meglio sarebbe rapportarla ad almeno il 2% del fatturato dell'azienda.

Inoltre, in caso di infrazioni commesse da aziende multinazionali, (si tratti di pratiche commerciali ingannevoli e scorrette o di clausole vessatorie) l'irrogazione della sanzione massima dovrebbe essere relativa al fatturato realizzato nell'intera Ue, non a quello solo Italiano e andrebbe introdotta anche una sanzione minima (attualmente non prevista).

Andrebbe poi rivisto al rialzo l'importo di 2 milioni di € quale sanzione massima edittabile in caso di assenza di informazioni sul fatturato dell'azienda sanzionata. L'articolo 3, comma 4 della Direttiva 2019/2161, infatti, afferma che 2 milioni siano **l'importo minimo** della sanzione massima edittabile in tali casi a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2394, ma nulla vieta che tale sanzione massima sia superiore a quell'importo minimo indicato.

Non capiamo il motivo per cui, stando alla lettera delle modifiche introdotte all'articolo 46, comma 1 del Codice del Consumo, se il contratto sottoscritto non prevede il pagamento di un prezzo bensì un'altra controprestazione ( ad es. si è esposti alla pubblicità allo scopo di ottenere un servizio o un prodotto) non si ha diritto ad avere informazioni precontrattuali, diritto di recesso e altri diritti relativi alla consegna, tutela amministrativa, foro competente, forniture non richieste ecc.. Poiché il considerando 35 della Direttiva 2161/2019 lascia liberi gli Stati di applicare le disposizioni della Direttiva stessa anche in questi casi, a nostro avviso va colta l'occasione di applicarle proprio per dare valore effettivo a tutte le forme di controprestazione diverse da quelle pecuniarie, e rendere il Codice del Consumo davvero moderno e tutelante.

Una disamina più puntuale di questi punti, e di altri dettagli, viene fornita nel testo della tabella alla pagina seguente.

**Tabella riassuntiva dei punti critici e delle osservazioni puntuali al testo dell'Atto di Governo n. 9**

<p style="text-align: center;"><b>ART. I</b></p> <p style="text-align: center;"><b>(Modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206)</b></p> <p>1. Alla parte II, titolo II, capo Iii, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, la rubrica della sezione I è sostituita dalla seguente: «Indicazione dei prezzi».</p> <p>2. Dopo l'articolo 17 del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, è inserito il seguente:</p> <p style="text-align: center;"><b>«Art. 17-bis</b> <b>(Annunci di riduzione di prezzo)</b></p> <p><b>Comma 1</b> ..... (omissis)</p> <p>5. Nel caso in cui la riduzione di prezzo sia progressivamente aumentata, il comma 2 si applica alla prima riduzione di prezzo e, per le riduzioni successive, il <b>prezzo precedente è il prezzo senza la riduzione anteriore alla prima applicazione della riduzione di prezzo.</b></p> <p>6. Il presente articolo si applica anche ai fini dell'individuazione del prezzo normale di vendita da esporre in occasione delle vendite straordinarie ai sensi dell'articolo 15, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114. <b>Il presente articolo non si applica alle vendite sottocosto di cui all'articolo 15, comma 7 del citato decreto legislativo n. 114 del 1998 e il prezzo di vendita al pubblico sottocosto non rileva ai fini della individuazione del prezzo precedente di cui al comma 2.</b></p>	<p>Formulazione poco chiara. Sarebbe opportuno riscrivere il passaggio in modo meno equivocabile, più semplice e diretto. Se si intende dire che il prezzo di riferimento resta quello in vigore nei 30 gg antecedenti il primo ribasso, basta dirlo. Diversamente, l'attuale formulazione, sebbene riprenda la traduzione letterale della versione inglese della Direttiva, risulta incomprensibile e equivocabile.</p> <p>Non è chiaro il motivo di questa esclusione. Anche se le vendite sottocosto sono sottoposte a specifica normativa, l'indicazione di un prezzo di riferimento rimane un elemento di trasparenza importante.</p>
<p><b>Comma 3</b> .....</p>	

<p>a) la lettera c) è sostituita dalla seguente: «c) ..prodotto": qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i servizi digitali e il contenuto digitale, nonché i diritti e <b>gli obblighi;</b>»;</p>	<p>Meglio sostituire <b>obblighi</b> con "obbligazioni" in modo da non escludere i servizi.</p>
<p><b>Comma 6</b> All'articolo 23, comma 1, del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sono apportate le seguenti modificazioni: .... a) dopo la lettera bb) sono aggiunte le seguenti: «<i>bb-bis</i>) 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 <b>biglietti;</b></p>	<p>Sarebbe opportuno aggiungere il <b>divieto di rivendere i biglietti a prezzo superiore a quello nominale.</b></p>
<p><b>Comma 7</b> All'articolo 27 del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 9 è sostituito dal seguente: «9. Con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 10.000.000 euro tenuto conto della gravità e della durata della violazione ed anche delle condizioni economiche e patrimoniali del professionista. Nel caso di pratiche commerciali scorrette ai sensi dell'articolo 21, commi 3 e 4, la sanzione non può essere inferiore a 50.000 euro.»; b) dopo il comma 9 sono inseriti i seguenti: «9-bis. In caso di sanzioni inflitte a norma dell'articolo 21 del Regolamento UE 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, l'importo massimo della sanzione irrogata dall'Autorità è pari al 4 per cento <b>del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia</b></p>	<p>L'innalzamento della soglia massima della sanzione comminabile, non cambia molto rispetto a quanto già previsto attualmente. L'importo minimo è troppo basso per costituire un deterrente efficace. Sarebbe meglio definire l'importo della sanzione minima come una percentuale sul fatturato (ad es. il 2%).</p> <p>L'irrogazione di sanzioni a società internazionali dovrebbe essere relativa al <b>fatturato realizzato nella Ue</b> e non a quello Italiano. Andrebbe inoltre definito un importo minimo di tali sanzioni.</p>

<p><del>ovvero</del> negli Stati membri dell'Unione europea interessati dalla relativa violazione. Qualora le <b>informazioni sul fatturato annuo non siano disponibili</b>, l'importo massimo della sanzione irrogata dall'Autorità è pari a 2.000.000 di euro.</p> <p>..... (omissis)</p>	<p><b>L'articolo 3, comma 4 della Direttiva 2019/2161 afferma che 2 milioni sono l'importo minimo</b> della sanzione massima edittabile a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2394 qualora non ci siano informazioni sul fatturato annuo, ma nulla vieta che tale sanzione massima sia superiore a quell'importo minimo indicato, soprattutto se si tratta di multinazionali.</p>
<p>d) dopo il comma 15, è aggiunto, in fine, il seguente: «<b>15-bis.</b> I consumatori lesi da pratiche commerciali sleali <b>possono altresì adire il giudice ordinario</b> al fine di ottenere rimedi proporzionati ed effettivi, compresi il risarcimento del danno subito e, ove applicabile, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto, tenuto conto, se del caso, della gravità e della natura della pratica commerciale sleale, del danno subito e di altre circostanze pertinenti. Sono fatti salvi ulteriori rimedi a disposizione dei consumatori.».</p>	<p>La possibilità di rivolgersi al giudice ordinario esiste già. Per avere una tutela effettiva e garantire l'eliminazione degli effetti delle pratiche commerciali sleali, il consumatore deve poter rivolgersi all'autorità amministrativa non solo per far accertare la pratica scorretta, ma anche per ottenere contestualmente, ove pertinente, l'annullamento della clausola, una riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto, la riparazione o la sostituzione del prodotto. Soprattutto nei casi più gravi di pratiche considerate in ogni caso ingannevoli (di cui all'art 23) o aggressive (di cui all'art.24), <b>il danno deve essere riconosciuto in re ipsa</b>. Il singolo consumatore non deve dover affrontare un contenzioso quando l'autorità amministrativa abbia già riconosciuto la scorrettezza della pratica.</p>
<p><b>Comma 8</b> All'articolo 37-bis del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, dopo il comma 2 sono inseriti i seguenti: «<b>2-bis.</b> Qualora l'Autorità accerti, in alcuno dei contratti di cui al comma 1, l'utilizzo di clausole vessatorie come definite all'articolo 33, <b>comma 1</b>, applica una sanzione amministrativa <b>pecuniaria</b> nella misura prevista dall'art. 27, comma 9, primo periodo.</p>	<p>Il riferimento al comma 1 crea incertezza sulla possibilità di ricomprendere tra le clausole vessatorie sanzionabili anche quelle elencate nei commi successivi: ad es., quelle che si presumono vessatorie fino a prova contraria e quelle relative ai</p>

<p>In caso di sanzioni inflitte a nonna norma dell'articolo 21 del Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, <b>l'importo massimo</b> della sanzione irrogata dall'Autorità è pari al 4 per cento del fatturato annuo del professionista realizzato in Italia ovvero negli Stati membri dell'Unione europea interessati dalla relativa violazione.</p>	<p>servizi finanziari. Meglio sarebbe fare riferimento all'art. "33". L'importo minimo della sanzione è troppo basso per costituire un deterrente efficace. (Si veda il commento fatto più sopra alla modifica art. 27.9)</p> <p>Manca l'indicazione di un importo minimo per le infrazioni più gravi e infraunionali a norma del Regolamento (UE) 2017/2934. Per l'irrogazione di sanzioni a società internazionali si deve far riferimento al fatturato realizzato nella Ue e non a quello Italiano. Andrebbe ripristinata la disposizione che prevede una sanzione minima per il caso in cui non sono disponibili le informazioni sul fatturato.</p>
<p><b>Comma 10</b> All'articolo 46, comma 1, del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 1 è sostituito dal seguente: «I. Le disposizioni delle sezioni da I a IV del presente capo si applicano, alle condizioni e nella misura stabilita in tali disposizioni, a qualsiasi contratto concluso tra un professionista e un consumatore di cui <b>quest'ultimo paga o si impegna a pagare il prezzo</b>. Si applicano ai contratti per la fornitura di acqua, gas, elettricità o teleriscaldamento, anche da parte di prestatori pubblici, nella misura in cui detti prodotti di base sono forniti su base contrattuale.»;</p>	<p>Sostituire la frase evidenziata in neretto con la seguente: "<i>....quest'ultimo paga o si impegna a pagare il prezzo o a fornire una prestazione.</i>" Diversamente significa che, se non si paga un prezzo ( ad es. si è esposti alla pubblicità allo scopo di ottenere un servizio o un prodotto o si devono cedere i dati) non si ha diritto a: informazioni precontrattuali, recesso, altri diritti relativi alla consegna, tutela amministrativa, foro competente, forniture non richieste ecc. Questa disposizione, molto grave, se recepita negli Stati membri nega la protezione al consumatore in molteplici situazioni in cui non paga un prezzo ma offre una controprestazione. Poiché il considerando 35 della Direttiva 2161/2019 lascia liberi gli Stati di</p>

	<p>applicare la protezione della Direttiva stessa anche in questi casi, per rendere il Codice del Consumo uno strumento realmente efficace e al passo con i tempi, tale possibilità va recepita e inserita nel Codice.</p>
<p><b>Comma 13</b> All'articolo 49, del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sono apportate le seguenti modificazioni: .... (omissis) f) al comma 4, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "I riferimenti al periodo di recesso di quattordici giorni nelle istruzioni tipo sul recesso di cui all'allegato I, parte A, sono sostituiti da riferimenti a un periodo di recesso di <b>trenta giorni</b> nei casi di cui all'articolo 52, comma I-bis."</p>	<p>Aumentando il periodo di recesso a 30 giorni, va modificato anche il comma 3 dell'art. 52: <i>"il professionista non può accettare, a titolo di corrispettivo, effetti cambiari che abbiano una scadenza inferiore a quindici giorni dalla conclusione del contratto per i contratti di servizi o dall'acquisizione del possesso fisico dei beni per i contratti di vendita e non può presentarli allo sconto prima di tale termine."</i></p>
<p style="text-align: center;"><b>(«Art. 49-bis. (Obblighi di informazione supplementari specifiche per i contratti conclusi su mercati online)»)</b></p> <p><b>Comma 18</b> All'articolo 53 del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Se il professionista <b>fornisce al consumatore</b> le informazioni di cui al comma I del presente articolo entro <b>dodici mesi dalla data di cui</b> all'articolo 52, comma 2, il periodo di recesso termina quattordici giorni dopo il giorno in cui il consumatore riceve le informazioni. Nel caso di contratti conclusi nel contesto di visite non richieste di un professionista presso l'abitazione di un consumatore oppure di escursioni organizzate da un professionista con lo scopo o con l'effetto di promuovere o vendere prodotti ai consumatori di cui all'articolo 52, comma I-bis, tale periodo termina trenta giorni dopo il giorno in cui il consumatore riceve le informazioni.»</p>	<p><b>Nei casi contemplati dall'art.53 di inadempimento dell'obbligo d'informazione sul diritto di recesso, il contratto dovrebbe essere nullo o annullabile.</b> Conseguenza necessaria anche nel caso <b>di sottoscrizione del contratto da parte di categorie particolarmente vulnerabili.</b> A tale proposito la Direttiva 2019/2161 non osta a che gli Stati membri adottino disposizioni per tutelare i legittimi interessi dei consumatori rispetto a pratiche commerciali o di vendita aggressive o ingannevoli nel contesto di visite non richieste di un professionista presso l'abitazione di un consumatore.</p>

<p><b>Comma 19.</b>  All'articolo 56 del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, dopo il comma 3, sono aggiunti i seguenti:  «3-bis. Per quanto riguarda i dati personali del consumatore, il professionista rispetta gli obblighi applicabili a norma del regolamento (UE) 2016/679.  .... (omissis)  3-sexies. In caso di recesso dal contratto, il professionista può impedire qualsiasi ulteriore utilizzo del contenuto digitale o del servizio digitale da parte del consumatore, in particolare rendendogli inaccessibile tale contenuto o servizio digitale o disattivando il suo account utente, <b>fatto salvo quanto previsto al comma 3-quater.</b>»</p>	<p>Formulazione poco comprensibile, va chiarito che, <b>in caso di recesso il consumatore ha diritto alla restituzione dei contenuti da lui eventualmente creati</b></p>
<p><b>Comma 21</b>  All'articolo 59, comma I, del citato decreto legislativo n. 206 del 2005, sono apportate le seguenti modificazioni:  a) la lettera a) è sostituita dalla seguente:  «a) i contratti di servizi dopo la completa prestazione del servizio ma, se il contratto impone al consumatore <b>l'obbligo di pagare</b>, solo se l'esecuzione è iniziata con il previo consenso espresso del consumatore e l'accettazione del fatto che perderà il proprio diritto di recesso a seguito della completa esecuzione del contratto da parte del professionista;»;  b) la lettera o) è sostituita dalla seguente:  «o) i contratti per la fornitura di contenuto digitale mediante un supporto non materiale se l'esecuzione è iniziata e, se il contratto impone al consumatore <b>l'obbligo di pagare</b>, qualora:  ..... (omissis)  3) il professionista abbia fornito la conferma conformemente all'<b>articolo 50, comma 2, o all'articolo 51, comma 7.</b>»</p>	<p>Aggiungere, dopo <i>obbligo di pagare</i> “<b>o altra controprestazione</b>”: il consumatore che conferisce dati, contenuti o altro, deve avere gli stessi diritti di chi paga con denaro</p> <p><b>Vedi annotazione precedente</b></p> <p>Esplicitare: “<b>la conferma del contratto</b>”</p>

<p>..... (omissis)....</p> <p>c) dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti: ..... (omissis)...</p> <p>1-ter. Nei contratti di servizio che impongono al consumatore l'<b>obbligo di pagare</b> quando il consumatore abbia specificamente richiesto una visita da parte del professionista ai fini dell'effettuazione di lavori di riparazione,... (omissi)</p>	<p>Vedi sopra: <b>ogni controprestazione va considerata pagamento.</b></p>
---	--

Ringraziamo per l'attenzione e restiamo a disposizione in caso di necessità o approfondimenti.

*Per informazioni:* **Marialuisa Villa**  
Relazioni Istituzionali - Dipartimento Relazioni Esterne  
Tel +39 02 66890 208 - cell. 392 9737158