

Atto del Governo n. 9

Schema di decreto legislativo recante 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/CE per una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori (9)

Osservazioni e proposte

Con il presente documento le sottoscritte associazioni, iscritte nell'elenco delle Associazioni dei Consumatori e degli Utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 e componenti del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), si pregiano di intervenire nell'ambito dell'esame del testo in epigrafe, formulando le seguenti riflessioni.

Il decreto legislativo oggetto della presente consultazione è finalizzato a recepire la direttiva UE 2019/2161 sulla modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

La menzionata direttiva mira, da una parte a garantire un'applicazione uniforme ed efficace della tutela dei consumatori in tutta l'Unione, attraverso l'adozione di misure volte a migliorare la conoscenza dei diritti dei consumatori, per rafforzare l'attuazione dei diritti medesimi e dei rimedi ad essi collegati, dall'altra ad adeguare le norme di diritto del consumo all'evoluzione tecnologica e alla crescita delle transazioni online.

In particolare, lo schema di decreto legislativo sottoposto a consultazione tende ad armonizzare le norme concernenti l'apparato sanzionatorio, l'estensione della protezione dei consumatori con riferimento ai servizi digitali e alle pratiche scorrette, gli obblighi informativi dei consumatori per assicurare la piena trasparenza contrattuale.

Orbene, appare del tutto evidente come il tema oggetto della presente consultazione sia di estrema rilevanza e attualità, e che per tale ragione debba essere approfondito ed analizzato con la massima attenzione.

In linea di principio, non può che condividersi il contenuto del decreto oggetto della presente consultazione; tuttavia, si ritiene necessario approfondire alcuni aspetti.

1) Sui tempi di recepimento della direttiva.

Il primo aspetto su cui ci si intende soffermare è la tempistica di recepimento della direttiva (UE) 2019/2161. Il menzionato atto normativo dispone infatti, all'art. 7, che "Entro il 28 novembre 2021 gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni necessarie per conformarsi alla

presente direttiva, ne informano immediatamente la Commissione e applicano tali disposizioni a decorrere dal 28 maggio 2022”.

Ne consegue che il termine per il recepimento è decorso infruttuosamente e per tale ragione è stata aperta la procedura di infrazione n. 2022/0107, con lettera di messa in mora del 27 gennaio 2022.

Da quanto sopra esposto, emerge chiaramente la necessità e l’urgenza di adottare il provvedimento sottoposto a consultazione.

2) Sull’oggetto della delega

Le scriventi Associazioni ritengono che, nell’elaborazione dello schema di decreto legislativo di recepimento, sono stati considerati ed è stata data attuazione agli specifici criteri di delega contenuti nell’art. 4 della legge 4 agosto 2022, n. 127.

3) Sulle modalità di recepimento

Per quanto riguarda il contenuto del decreto legislativo, lo stesso appare nella sua generalità conforme e sovrapponibile al disposto della direttiva UE 2019/2161, il cui recepimento resta comunque un atto dovuto, tuttavia in merito alle concrete scelte operate dal Legislatore, alcune delle varie opzioni previste dalla direttiva sono, a parere delle scriventi, meno efficaci in funzione di una maggiore tutela del consumatore.

4) Proposte di modifica al testo

Il decreto sottoposto a consultazione recepisce la direttiva UE 2019/2161 e tende a rafforzare la tutela dei diritti dei consumatori. Tuttavia, anche a seguito dell’entrata in vigore dell’atto di legge in questione, si teme che persisteranno diverse criticità in ordine al concreto esercizio dei diritti degli utenti.

In particolare si osserva e si chiede di:

cassare la proposta di modifica alla lettera d) comma 4 art. 22 Codice del Consumo come erroneamente disposto dall’art.1 comma 5 lettera a) AG 09

premesso che il comma 1 del citato articolo 22 recita:

“E’ considerata ingannevole una pratica commerciale che omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno ... per prendere una decisione consapevole di natura commerciale o che non avrebbe altrimenti preso” e dunque sono ritenute rilevanti, ai fini di

considerare ingannevole la condotta del venditore, l'omissione di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, si chiede di lasciare le parole "il trattamento dei reclami" all'interno del testo previgente in quanto pertinenti e conformi agli obblighi imposti dalla diligenza professionale e pertanto di lasciare immutata la formulazione originaria che recita

d) le modalità di pagamento, consegna, esecuzione e trattamento dei reclami qualora esse siano difformi dagli obblighi imposti dalla diligenza professionale;

integrare la proposta di modifica disposto dall'art.1 comma 5 lettera d) che aggiunge il comma 5-b all' art. 22 Codice del Consumo

La previsione normativa ha il meritorio intento di rafforzare il controllo sulla genuinità delle recensioni positive che accompagnano, in genere, la vendita di beni e servizi online, ma che a parere di queste associazioni rimane troppo vaga (cfr. "...se e in che modo il professionista garantisce che le recensioni pubblicate provengano effettivamente da consumatori..."), all'uopo potrebbe essere utile prevedere che possano essere visualizzate dall'utenza solo quelle recensioni il cui autore sia identificabile in maniera certa e correlato ad un documento di acquisto.

Rettificare la proposta di modifica di cui all'art. 1 comma 7 lettere a), b) e c) relative ai commi 9 e 12 art. 27 Codice del Consumo

premesso che la sanzione, per esplicare la propria efficacia, non deve essere inferiore, nel minimo, all'ammontare complessivo dei vantaggi indebitamente conseguiti, in modo da disincentivare ex ante la messa in atto di condotte illecite che altrimenti risulterebbero vantaggiose rispetto al peso della sanzione, si ritiene necessario prevedere la facoltà di incrementarla, al fine di valorizzare adeguatamente il criterio di quantificazione, fino a un valore massimo pari al doppio della sanzione in ragione dei benefici finanziari conseguiti o delle perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione. Infatti, nel caso in cui questi fossero superiori rispettivamente a 10 milioni di euro, 4% del fatturato, 2 milioni di euro (tetti massimi attualmente previsti per le sanzioni di cui alle lettere in parola) si appalesa l'inefficacia del provvedimento.

Qualora, i dati sui benefici finanziari della condotta illecita non fossero disponibili, si ritiene necessario valorizzare il criterio della "dimensione economica del professionista", non previsto tra quelli elencati nella bozza del nuovo comma 9-ter dell'art. 27. Non si comprende infatti per quale ragione vengano differenziate le condotte nazionali da quelle a rilevanza unionale, le uniche per le quali è prevista una sanzione massima pari al 4% del fatturato dell'autore. La

circostanza che tale criterio sia previsto (quale minimo della sanzione massima) dalla Direttiva per le sole condotte transnazionali o diffuse, non impedisce l'introduzione di un regime unitario anche per gli illeciti di rilevanza nazionale. Tale criterio è per altro conforme alla L. 24 novembre 1981, n. 689 ("Modifiche al sistema penale"), che prevede che si debba tener conto anche della dimensione economica dell'agente, la quale – in caso di assenza dei dati sui benefici derivanti dall'infrazione, o anche in aggiunta agli stessi – dovrebbe essere presa in considerazione per misurare l'efficacia deterrente di una determinata sanzione pecuniaria.

In ogni caso si rappresenta la necessità di prevedere l'obbligatorietà della comunicazione del fatturato alle competenti Autorità al fine di una corretta valutazione dell'importo della sanzione erogabile.

Infine per quanto disposto alla lettera c) "*... Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni*" si rappresenta l'importanza che la sospensione sia non discrezionale ma obbligatoria e che sia anche valutabile un periodo di sospensione maggiore dei trenta giorni in considerazione dell'entità, gravità e reiterazione della/e violazione/i.

Rettificare la proposta di modifica di cui all'art. 1 comma 7 lettera d)

Per quanto riguarda un ulteriore aspetto, ovvero la modifica del sistema sanzionatorio in caso di pratiche commerciali scorrette o clausole vessatorie, si ritiene che il disposto dell'art. 1 comma 7 lettera d) del decreto, che prevede che i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali possano adire il giudice ordinario anche al fine di ottenere un risarcimento del danno, possa da solo non essere sufficiente a riequilibrare i rapporti contrattuali tra professionisti e utenti. Infatti, si teme che gli elevati costi e le lunghe tempistiche della giustizia, possano disincentivare i consumatori a ricorrere a tali rimedi giudiziari. Per questa ragione, si suggerisce al Legislatore di valutare che i provvedimenti dell'AGCM (e delle Autorità Garanti in genere), oltre a sanzionare le imprese che adottano pratiche commerciali scorrette, siano riformati per avere una maggiore efficacia diretta per i singoli consumatori, prevedendo ad esempio la condanna a misure compensative concrete, di ristoro dei consumatori danneggiati dalle pratiche scorrette.

Rafforzare gli articoli 27 bis e ter del Codice del Consumo al fine di rafforzare le procedure ADR E ODR

In materia di codici di condotta e autodisciplina regolamentati rispettivamente dagli articoli 27 bis e e 27 ter del Codice del Consumo, pare opportuno **rafforzare la pratica di risoluzione alternativa delle dispute prevedendo l'obbligatorietà in tutti i settori di consumo della**

conciliazione paritetica e degli ulteriori strumenti ADR/ODR con il coinvolgimento delle Associazioni Consumatori. Ad esempio, proprio per quanto riguarda uno degli aspetti disciplinati dal decreto in menzione, ovvero i contratti *e-commerce* stipulati tra paesi dell'UE, si rappresenta come gli strumenti ODR (*online dispute resolution*) non siano sufficientemente diffusi. A tal proposito, si rileva come in un mercato globalizzato e caratterizzato da scambi economici transfrontalieri sempre più interconnessi, l'utente finale abbia quanto mai necessità di poter disporre di strumenti ADR gratuiti con gli operatori attivi nel Mercato Unico, al fine di poter tutelare i propri diritti, anche con riferimento alle controversie di basso valore economico e che non giustificano i costi di una causa, tanto meno internazionale.

Un esempio concreto è quello relativo alle controversie in materia di trasporto aereo, ambito in cui i consumatori storicamente incontrano innumerevoli ostacoli nell'esercitare i propri diritti, nonostante il settore sia rigidamente regolato da norme nazionali e sovranazionali.

Tutto quanto premesso, si ritiene di fondamentale importanza inserire nel AG 09 l'obbligo per le associazioni e le organizzazioni imprenditoriali e professionali di promuovere ed incentivare l'adesione da parte di tutti i professionisti, degli strumenti di risoluzione delle controversie nei diversi settori di consumo, nonché della promozione degli strumenti ADR/ODR, in primis della conciliazione paritetica e degli ulteriori strumenti quale la mediazione obbligatoria tramite Organismi di mediazione in materia di consumo che prevedano il coinvolgimento delle Associazioni dei Consumatori nelle procedure.

Richiesta di integrazione dell'art. 1 comma 13 relativo all'art. 49 CdC

Nell'ambito dell'operatività di customer aziendale non è infrequente che in luogo dell'indirizzo di posta elettronica, il professionista preveda, tramite il sito online, la compilazione di form per i quali, dopo la compilazione, non rilascia al consumatore alcuna ricevuta di inoltro e copia del testo inviato. Tale pratica deve prevedere, anche al fine della contestazione, la prova dell'inoltro del reclamo o anche del recesso azionato.

Richiesta di modifica dell'art. 1 comma 16 lett. a) e b) relativo al comma 4 art. 51 CdC

Si ritiene che la disposizione in questione, nell'emendare l'art. 51 comma 4 del codice del consumo, non risolva alcuni criteri interpretativi. In particolare, appare eccessivamente generica la previsione, già indicata nel codice attualmente vigente, secondo cui le informazioni sono fornite dal professionista "in modo appropriato". In tal senso, si ritiene che sia necessario specificare chiaramente le modalità con cui il professionista sia tenuto ad informare il consumatore.

Si propongono al riguardo le seguenti modifiche:

- a) Art. 51 comma 4 dopo le parole “...il professionista fornisce, su o mediante quello specifico mezzo” inserire “idoneo a certificarne l’avvenuto ricevimento, comprensivo di indicazione di data e ora, da parte del consumatore e su supporto durevole”
- b) Art. 51 comma 8: dopo le parole “... il professionista esige che il consumatore ne faccia richiesta esplicita ...” inserire “inviando comunicazione su supporto durevole e con mezzo che ne certifichi l’avvenuto invio e ricevimento da parte del professionista”.

Proposta di modifica di cui all'art. 1 comma 17 relativo all'art. 52 CdC

Infine, con riferimento all'art. 1 comma 17 del decreto, che prolunga in particolari casi a 30 giorni il termine in cui il consumatore può esercitare il diritto di recesso, si ritiene opportuno, per una questione di coerenza di sistema normativo, estendere analogicamente tale previsione a tutte le fattispecie di diritto di recesso presenti nell'ordinamento.

Richiesta di modifica ed integrazione dell'art. 1 comma 19 relativo ai commi 3-ter, 3-quinques dell'art. 56 CdC

- comma 3 ter: si ravvisa la necessità di inserire l'obbligo da parte del professionista, in ottemperanza della vigente normativa privacy, di chiedere sempre al consumatore l'autorizzazione all'utilizzo di contenuti immessi dallo stesso, utilizzando un supporto durevole.
- comma 3 quinques: si chiede che venga inserito l'obbligo da parte del professionista di indicare il lasso di tempo e le modalità di recupero da parte del consumatore sin dalla conclusione del contratto con obbligo di invio di un reminder all'atto del recesso al fine del corretto esercizio del diritto.

Richiesta di modifica ed integrazione dell'art. 1 comma 21 lettera b) relativa al comma 1 lettera o) dell'art. 59 CdC

Non si ritiene conforme alla “ratio legis” la previsione della lettera “o” dell'art. 59 in quanto, contrariamente a quanto disposto nella altre previsioni del medesimo articolo, essa prevede il pagamento integrale dei contratti per fornitura digitale mediante un supporto non materiale e la perdita del diritto di recesso, quando l'esecuzione è iniziata, mentre nelle altre ipotesi il diritto di recesso è azionabile fintanto che il contratto non sia completamente eseguito da parte del professionista. Pertanto se ne richiede l'adeguamento.

Richiesta di modifica dell'art. 1 comma 22 relativo all'Allegato I

In merito all'eliminazione della modalità di invio della comunicazione di recesso tramite fax e della sua sostituzione con la modalità di invio di posta elettronica si precisa che va assicurata a questa valore probatorio, circostanza allo stato non è in essere, in particolare in caso di eventuale giudizio. Tanto premesso si chiede venga conseguentemente riconosciuto pari valore legale alla posta elettronica ordinaria rispetto a quella del fax esplicitando tale profilo nella norma.

Richiesta di modifica dell'art. 2 relativa alle Disposizioni finali

Si chiede una riduzione del termine di entrata in vigore delle disposizioni relative all'art. 1 comma 2 (art. 17-bis) al quarantesimo giorno considerata la rilevanza della normativa e l'impatto della stessa sul consumatore.

Con riserva di ulteriormente dedurre nelle modalità che saranno ritenute opportune, si auspica che le presenti riflessioni si rivelino utili al lavoro del Legislatore, e si ringrazia per la possibilità di fornire il presente contributo.

Roma, 9/01/2023

ADICONSUM

ADOC

ADUSBEF

ASSOCIAZIONE UTENTI DEI SERVIZI RADIOTELEVISIVI

ASSOUTENTI

CASA DEL CONSUMATORE

CITTADINANZA ATTIVA

CODACONS

CODICI

CONFCONSUMATORI

CTCU

FEDERCONSUMATORI

LEGA CONSUMATORI

MOVIMENTO CONSUMATORI

MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO

UDICON