

Recepimento Italiano della Direttiva Omnibus: la Riforma in Pillole

11 settembre 2023

Di fronte alle nuove sfide di un mercato in evoluzione, allo sviluppo delle piattaforme digitali e al conseguente aumento delle nuove pratiche commerciali *online*, l'Unione europea ("UE") ha rafforzato l'attuale legislazione in materia di tutela dei consumatori. Nel quadro del *New Deal for Consumers*, l'UE ha adottato la Direttiva (UE) n. 2019/2161 (la "**Direttiva Omnibus**") che amplia i diritti dei consumatori, rafforza le misure di *enforcement* e impone requisiti di trasparenza più severi ai professionisti in UE.

La Direttiva Omnibus si applica ai professionisti che effettuano transazioni tra imprese e consumatori (B2C) e ai professionisti che offrono servizi digitali ai consumatori quando il pagamento avviene sotto forma di dati personali anziché di denaro.

Il 18 marzo 2023 l'Italia ha pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo n. 26/2023 (la "**Riforma**"), che ha recepito la Direttiva Omnibus nel Codice del Consumo italiano.

La presente nota fornisce un riepilogo della riforma, ne illustra le principali innovazioni procedurali e sostanziali ed esplora le imminenti implicazioni di questa iniziativa per i professionisti e i consumatori.

Per qualsiasi questione relativa ai temi discussi in questa nota, potete rivolgervi a qualsiasi avvocato del nostro studio con cui siete abitualmente in contatto o agli autori.

ROMA

Piazza di Spagna 15
00187 Roma, Italia
T: +39 06 69 52 21

Fausto Caronna

+39 06 6952 2227
fcaronna@cgsh.com

Federica Mammi Borruto

+39 06 6952 2826
fmammiborruto@cgsh.com

Valentina Coli

+39 06 6952 2813
vcoli@cgsh.com



I. Background

Negli ultimi anni, l'UE ha avviato diverse iniziative per mantenere aggiornata la propria legislazione in materia di tutela dei consumatori. Dopo un'approfondita attività di ricerca (nota come “*Regulatory Fitness and Performance Program*” – “**REFIT**”) volta a valutare se l'attuale legislazione UE fosse adeguata a raggiungere gli obiettivi prefissati, nel 2018 l'UE ha adottato il “*New Deal for Consumers*” per rafforzare la protezione dei consumatori in UE. Uno dei suoi elementi costitutivi è la Direttiva Omnibus (nota anche come “Direttiva sull'applicazione e la modernizzazione”), entrata in vigore il 7 gennaio 2020. Il suo scopo era quello di modificare le più importanti direttive esistenti in materia di tutela dei consumatori, ovvero la Direttiva sulle clausole abusive nei contratti (93/13/CEE), la Direttiva sulle indicazioni dei prezzi (98/6/CE), la Direttiva sulle pratiche commerciali sleali (2005/29/CE) e la Direttiva sui diritti dei consumatori (2011/83/UE).

La Direttiva Omnibus modernizza e rafforza i diritti dei consumatori. In particolare, migliora le misure di *enforcement*, aumenta i requisiti di trasparenza e impone obblighi aggiuntivi ai professionisti che svolgono attività *online* (soprattutto B2C). In caso di mancato rispetto delle sue prescrizioni, la Direttiva Omnibus prevede ingenti sanzioni per i professionisti, fino al 4% del loro fatturato annuo per le violazioni più gravi (v. Sezione II di seguito), o una somma ancora più elevata se prevista dagli Stati membri.

Gli Stati membri dell'UE dovevano recepire la Direttiva Omnibus nel loro ordinamento entro il 28 novembre 2021 e farla entrare in vigore entro il 28 maggio 2022. Nonostante alcuni ritardi iniziali, il 4 agosto 2022 l'Italia ha approvato la legge n. 127/2022 che definisce il quadro di recepimento della Direttiva Omnibus. Il 18 marzo 2023 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Riforma, che si applica a partire dal 2 aprile 2023, anche se alcuni articoli si applicano a partire dal 1° luglio. La Riforma allinea il Codice del Consumo italiano (decreto legislativo n. 206/2005) alla Direttiva Omnibus e

introduce innovazioni procedurali e sostanziali.

II. Disposizioni procedurali

In primo luogo, la Riforma ha modificato l'articolo 27 del Codice del Consumo.

Per quanto riguarda i casi con una dimensione puramente nazionale, la Riforma ha aumentato da 5 milioni a 10 milioni di euro la sanzione massima che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (“**AGCM**”) può comminare per le pratiche commerciali scorrette, per l'inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza, inibitori o di rimozione degli effetti o degli impegni assunti (in tutte le ipotesi, per i casi puramente nazionali).

Per quanto riguarda i casi con dimensione UE, la Riforma ha introdotto un regime speciale per le sanzioni pecuniarie emesse ai sensi dell'articolo 21 del Regolamento (UE) n. 2017/2394 per le infrazioni diffuse¹ o per le infrazioni aventi una dimensione unionale.² In questi casi, l'AGCM può sanzionare fino al 4% del fatturato annuo del professionista in Italia o negli altri Stati membri interessati. Se non sono disponibili informazioni sul fatturato del professionista sanzionato, la sanzione non può superare i 2 milioni di euro.

Lo stesso sistema sanzionatorio si applica anche alle clausole vessatorie nei contratti con i consumatori (articolo 37-*bis* del Codice del Consumo). Ne consegue che i professionisti che utilizzano tali clausole non solo dovranno modificarle - i tribunali potrebbero anche dichiarare nulle le clausole contrattuali vessatorie - ma anche pagare una multa fino a 10 milioni di euro o fino al 4% del loro fatturato annuo in caso di infrazioni diffuse.

In secondo luogo, la Riforma ha chiarito i criteri (indicativi) che l'AGCM deve seguire nell'imporre sanzioni per le infrazioni nazionali, transfrontaliere e intra-UE. In particolare, l'AGCM deve considerare:

- la natura, la gravità, la portata e la durata della violazione;
- qualsiasi azione intrapresa dal professionista per

le prove o i beni del professionista coinvolto.

² Il Regolamento (UE) n. 2017/2934 definisce “infrazione diffusa avente una dimensione unionale” un'infrazione diffusa che abbia arrecato, arrechi o possa arrecare un danno agli interessi collettivi dei consumatori in almeno due terzi degli Stati membri, che rappresentano, insieme, almeno i due terzi della popolazione dell'UE.

¹ Il Regolamento (UE) n. 2017/2934 definisce l'“infrazione diffusa” come un'azione o un'omissione contraria al diritto dell'UE in materia di protezione dei consumatori che arrechi o è probabile che arrechi un danno agli interessi collettivi dei consumatori in almeno due Paesi dell'UE diversi da quello in cui (i) ha avuto origine o si è svolta; (ii) ha sede il professionista responsabile o (iii) dove si trovano

- mitigare o rimediare al danno subito dai consumatori;
- eventuali precedenti violazioni da parte del professionista;
 - i vantaggi finanziari ottenuti o le perdite evitate dal professionista grazie alla violazione, ove le relative informazioni fossero disponibili;
 - le sanzioni imposte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri, qualora le informazioni su tali sanzioni siano disponibili attraverso il meccanismo istituito dal Regolamento (UE) n. 2017/2394; e
 - qualsiasi altro fattore aggravante o attenuante applicabile alle circostanze del caso.

Infine, la Riforma consente espressamente ai consumatori danneggiati da pratiche commerciali scorrette di adire i tribunali nazionali per ottenere rimedi in sede civile, come il risarcimento dei danni, la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto.

III. Disposizioni sostanziali

1. Gli annunci di riduzione dei prezzi

La riforma ha introdotto l'articolo 17-*bis* del Codice del Consumo che si applica a partire dal 1° luglio 2023. Ai sensi di tale disposizione, ogni annuncio di riduzione del prezzo deve indicare il prezzo precedente applicato dal professionista per un determinato periodo di tempo prima dell'applicazione della riduzione. Per "prezzo precedente", il Codice del Consumo intende il prezzo più basso applicato dal professionista a tutti i consumatori nei trenta giorni antecedenti la riduzione. L'articolo 17-*bis* non si applica ai prodotti alimentari deperibili.

Tre anni prima della Riforma, l'AGCM aveva già indagato su annunci di riduzione di prezzo ambigui e aumenti sospetti, considerandoli pratiche ingannevoli o aggressive.³

2. Modifiche alle definizioni

La Riforma ha inoltre modificato alcune delle definizioni contenute nell'articolo 18 (come quelle relative alle pratiche commerciali, alla pubblicità e alle altre comunicazioni commerciali), introducendo nuove

definizioni in tale elenco. Ad esempio, a seguito della Riforma, si intende come:

- prodotto: *“qualsiasi bene o servizio, compresi i beni immobili, i servizi digitali e il contenuto digitale, nonché i diritti e gli obblighi;”*
- classificazione: *“rilevanza relativa attribuita ai prodotti, come illustrato, organizzato o comunicato dal professionista, a prescindere dai mezzi tecnologici usati per tale presentazione, organizzazione o comunicazione;”* e
- mercato online: *“un servizio che utilizza un software, compresi siti web, parte di siti web o un'applicazione, gestito da o per conto del professionista, che permette ai consumatori di concludere contratti a distanza con altri professionisti o consumatori.”*

3. I diritti dei consumatori e i dati personali

Ai sensi della nuova versione dell'articolo 46, il Codice del Consumo - e, in particolare, le sue tutele - si applica anche a tutti i contratti in cui il professionista fornisce contenuti o servizi digitali e il consumatore fornisce o si impegna a fornire in cambio i propri dati personali.

Con l'incremento dell'utilizzo dei *social media*, non è la prima volta che i dati personali vengono considerati una forma di compenso e la fornitura di dati personali viene qualificata come una “decisione di natura economica”. L'AGCM aveva già adottato decisioni in diversi casi in cui operatori come WhatsApp⁴ o Facebook⁵ non avevano informato i loro utenti della raccolta di dati, e ha considerato i dati come una forma di pagamento per l'utilizzo dei servizi digitali.

4. I contratti conclusi su mercati online

All'articolo 49-*bis* del Codice del Consumo, la Riforma ha introdotto nuovi obblighi informativi per i contratti conclusi sui mercati *online*. In particolare, prima che un consumatore sia vincolato da un contratto a distanza, o da qualsiasi offerta corrispondente, su un mercato *online*, il fornitore di funzionalità di ricerca *online* deve fornire al consumatore le seguenti informazioni in modo chiaro e comprensibile e in maniera adeguata al mezzo di

³ Decisione n. 28218 dell'8 aprile 2020, nel caso “Wish” (procedimento PS11734, accessibile [qui](#)).

⁴ Decisione n. 26597 dell'11 maggio 2017, nel caso “WhatsApp” (procedimento PS10601, accessibile [qui](#)).

⁵ Decisione n. 27432 del 29 novembre 2018, nel caso “Facebook” (procedimento PS11112, accessibile [qui](#)), confermata in appello (sentenza del Consiglio di Stato n. 2631 del 29 marzo 2021, accessibile [qui](#)).

comunicazione a distanza:

- informazioni generali, rese disponibili in un’apposita sezione dell’interfaccia *online* che sia direttamente e facilmente accessibile dalla pagina in cui sono presentate le offerte, in merito ai principali parametri che determinano la classificazione delle offerte presentate al consumatore come un risultato della sua ricerca e all’importanza relativa di tali parametri rispetto ad altri parametri;
- se il terzo che offre beni, servizi o contenuto digitale è un professionista o meno, sulla base della dichiarazione del terzo stesso al fornitore del mercato *online*;
- nel caso in cui il terzo che offre beni, servizi o contenuto digitale non sia un professionista, che i diritti dei consumatori derivanti dalla legislazione UE sulla protezione dei consumatori non si applicano al contratto;
- se del caso, come gli obblighi relativi al contratto sono ripartiti tra il terzo che offre i beni, i servizi o il contenuto digitale e il fornitore del mercato *online*, tali informazioni non pregiudicano eventuali responsabilità che il fornitore del mercato *online* o il professionista terzo ha in relazione al contratto in base alle norme di diritto europeo o nazionale.

L’AGCM ha già affrontato questioni simili nel procedimento conclusosi con la decisione che Amazon non aveva comunicato ai consumatori informazioni precontrattuali, anche relative alla garanzia legale.⁶

5. Le nuove pratiche commerciali sleali

La Riforma ha modificato gli articoli 22 e 23 del Codice del Consumo, prevedendo espressamente nuove pratiche ingannevoli, che ora includono:

- a. Casi di “dual quality”: come previsto dalla nuova versione dell’articolo 21 del Codice del Consumo, questa pratica consiste nel commercializzare un bene in uno Stato membro dell’UE come identico a un bene commercializzato in altri Stati membri, mentre tale bene ha una composizione o caratteristiche significativamente diverse (salvo laddove ciò sia

giustificato da fattori legittimi e oggettivi).

- b. Omissioni ingannevoli: informazioni rilevanti: ai sensi dell’articolo 22 del Codice del Consumo, l’ingannevolezza mediante omissione è una pratica commerciale a cui il professionista ricorre quando omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio può avere bisogno per prendere una decisione informata, inducendolo (o essendo probabile che lo induca) a prendere una decisione che non avrebbe altrimenti preso. L’ingannevolezza mediante omissione comprende anche la pratica di nascondere informazioni rilevanti o di fornirle in modo poco chiaro, incomprensibile, ambiguo o intempestivo.

L’articolo 22, come modificato dalla Riforma, enumera tra le “informazioni rilevanti” (da non omettere) tutte le informazioni generali sui principali parametri che determinano la classificazione delle offerte presentate al consumatore a seguito della ricerca su una piattaforma, nonché sull’importanza relativa di tali parametri.

- c. Posizionamento: l’articolo 23 del Codice del Consumo ora include la pratica di un professionista che fornisce risultati di ricerca in risposta a una ricerca *online* del consumatore senza indicare chiaramente alcun annuncio pubblicitario a pagamento o pagamento specifico per ottenere una classificazione migliore dei prodotti all’interno di tali risultati.

Nell’ultimo decennio, l’AGCM ha trattato due casi simili riguardanti il posizionamento di prodotti su Facile.it⁷ e Booking.com,⁸ e ha sottolineato come i consumatori possano essere ingannati quando non vi è una chiara indicazione dei parametri utilizzati per classificare i prodotti.

- d. Recensioni false: si considera “rilevante” ogni informazione che indichi se e come il professionista garantisce che le recensioni pubblicate sulla sua interfaccia *online* siano scritte da consumatori che hanno acquistato e utilizzato i suoi prodotti. Se il professionista non adotta misure ragionevoli e proporzionate per verificare le fonti delle recensioni,

⁶ Decisione n. 25911 del 9 marzo 2016, nel caso “Amazon Marketplace” (procedimento PS9353, accessibile [qui](#)).

⁷ Decisione n. 25420 dell’8 aprile 2015, nel caso “Facile.it” (procedimento PS9212, accessibile [qui](#)) dopo la quale l’AGCM ha accettato gli impegni della società.

⁸ Decisione n. 28176 del 17 marzo 2020, nel caso “Booking.com” (procedimento PS10769, accessibile [qui](#)) dopo la quale l’AGCM ha accettato gli impegni della società.

può commettere una pratica ingannevole.

A questo proposito, rappresenta un'ulteriore pratica ingannevole inviare - anche incaricando un'altra persona fisica o giuridica di farlo - false recensioni o falsi apprezzamenti dei consumatori o fornire informazioni false in recensioni o apprezzamenti dei consumatori sui *social media* con l'obiettivo di promuovere i propri prodotti.

Nel 2014, l'AGCM si è occupata di un caso simile riguardante recensioni *online* false e ha sanzionato Tripadvisor per aver diffuso informazioni fuorvianti sull'affidabilità e la solidità delle recensioni pubblicate sulla sua piattaforma.⁹

- e. *Secondary ticketing*: con l'aumento degli abusi sui mercati *online*, compresi i siti di rivendita di biglietti, l'UE ha affrontato il fenomeno del *secondary ticketing* illegale. È ormai una pratica ingannevole rivendere ai consumatori i biglietti di un evento, quando il professionista li ha acquistati con strumenti automatizzati per evitare qualsiasi limite quantitativo al numero di biglietti che una persona può acquistare o qualsiasi altra regola applicabile all'acquisto di biglietti.

L'AGCM ha già affrontato questioni simili riguardanti Ticketone¹⁰ e Ticketbis,¹¹ e la mancata adozione di misure adeguate per evitare l'acquisto massivo di biglietti sui loro siti *web* attraverso strumenti automatizzati.

IV. Conclusioni

Ormai quasi tutti gli Stati membri hanno già recepito le innovazioni e le garanzie procedurali e sostanziali introdotte dalla Direttiva Omnibus. Mentre in alcuni Paesi tali disposizioni erano già in vigore alla data del 28 maggio 2022, termine ultimo di recepimento fissato dalla Direttiva Omnibus,¹² in altri i consumatori non hanno goduto delle stesse garanzie a partire da quella data, poiché il recepimento da parte dei governi locali

ha richiesto più tempo del previsto.¹³

Gli effetti della Direttiva Omnibus, e di conseguenza della Riforma in Italia, avranno un impatto radicale sul mercato dei prodotti e servizi materiali e immateriali. Considerando l'ampia applicazione delle sue disposizioni e gli elevati rischi sanzionatori associati al suo mancato rispetto, è ancora più importante che i professionisti si allineino ai nuovi requisiti della Direttiva Omnibus.

...

CLEARY GOTTLIB

⁹ Decisione n. 25237 del 19 dicembre 2014, nel caso "Tripadvisor" (procedimento PS9345, accessibile [qui](#)), annullata in appello (sentenza del Consiglio di Stato n. 4976 del 15 luglio 2019, accessibile [qui](#)).

¹⁰ Decisione n. 26534 del 5 aprile 2017, nel caso "Ticketone" (procedimento PS8035, accessibile [qui](#)).

¹¹ Decisione n. 26536 del 5 aprile 2017, nel caso "Ticketbis" (procedimento PS10611, accessibile [qui](#)), annullata in

appello (sentenza del Consiglio di Stato n. 1217 del 12 febbraio 2020, accessibile [qui](#)).

¹² Cfr., ad esempio, l'Ordinanza n. 2021/1734 della Francia, entrata in vigore il 28 maggio 2022 (accessibile [qui](#)).

¹³ Cfr., ad esempio, la Slovacchia, dove l'entrata in vigore della legge di attuazione della Direttiva Omnibus era prevista per il 1° agosto 2023.