COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.6.2024
COM(2024) 258 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione della direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori

1. Introduzione

La direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori[1] ("direttiva sulla modernizzazione") è stata adottata il 27 novembre 2019. Essa ha modificato quattro direttive esistenti in materia di diritto dei consumatori: la direttiva 93/13/CEE[2] ("direttiva sulle clausole contrattuali abusive"), la direttiva 98/6/CE[3] ("direttiva sull'indicazione dei prezzi"), la direttiva 2005/29/CE[4] ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali") e la direttiva 2011/83/UE[5] ("direttiva sui diritti dei consumatori").

La direttiva sulla modernizzazione ha rimediato alle carenze individuate nel controllo dell'adeguatezza del 2017 e nella valutazione parallela della direttiva sui diritti dei consumatori[6]. Il suo obiettivo era rafforzare l'applicazione delle norme relative alla protezione dei consumatori dell'UE e aggiornarle in linea con l'evoluzione della digitalizzazione. Parallelamente alla proposta di direttiva sulla modernizzazione, la Commissione europea ha presentato una proposta relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, che è diventata legge nel 2020[7].

La direttiva sulla modernizzazione doveva essere **recepita negli ordinamenti nazionali entro il 28 novembre 2021 ed essere applicabile negli Stati membri a decorrere dal 28 maggio 2022**. Essa contiene una clausola di riesame che prevede la presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio di una relazione sulla sua applicazione entro maggio 2024. Il riesame doveva includere una valutazione delle disposizioni concernenti gli eventi organizzati in luoghi diversi dai locali commerciali del professionista e i beni commercializzati come identici ma aventi composizione o caratteristiche significativamente diverse (marketing basato sul "duplice livello di qualità").

La presente relazione riguarda il periodo di due anni successivo alla data in cui le leggi nazionali di recepimento della direttiva sulla modernizzazione avrebbero dovuto diventare applicabili (28 maggio 2022). Nella pratica per molti Stati membri i dati disponibili si riferiscono a un periodo

[1] GU L 328 del 18.12.2019, pag. 7.
[2] Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GU L 95 del 21.4.1993, pag. 29).
[3] Direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori (GU L 80 del 18.3.1998, pag. 27).
[4] Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali") (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22).
[5] Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).
[6] Per ulteriori informazioni: https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/59332.
[7] Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE (GU L 409 del 4.12.2020, pag. 1).

più breve, a causa di ritardi nel recepimento. La direttiva è pertanto ancora in una fase relativamente iniziale di applicazione, il che ha implicazioni sul modo in cui dovrebbero essere interpretati i dati sull'attuazione esposti nella presente relazione. Il numero delle decisioni o dei procedimenti formali di esecuzione relativi alla direttiva sulla modernizzazione è esiguo. Non esiste ad oggi una giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE sull'applicazione della direttiva, fatta eccezione per una domanda di pronuncia pregiudiziale pendente che verte sulla nuova disposizione relativa alle riduzioni di prezzo contenuta nella direttiva sull'indicazione dei prezzi[8].

La presente relazione è stata preparata parallelamente al controllo attualmente in atto in merito all'adeguatezza del diritto dei consumatori dell'UE in materia di equità digitale ("controllo dell'adeguatezza")[9], che è stato avviato nel maggio 2022 per stabilire se i principali strumenti normativi orizzontali in materia di tutela dei consumatori continuino a essere idonei ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori nell'ambiente digitale (equità digitale). I risultati del controllo dell'adeguatezza saranno presentati in una relazione a se stante, che sarà pubblicata nella seconda metà del 2024.

2. Principali elementi della direttiva sulla modernizzazione

La direttiva sulla modernizzazione ha apportato modifiche mirate alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, alla direttiva sulle clausole contrattuali abusive, alla direttiva sui diritti dei consumatori e alla direttiva sull'indicazione dei prezzi. Le principali modifiche introdotte sono elencate di seguito.

- **Norme rafforzate in materia di sanzioni** in caso di violazioni delle quattro direttive.
- Nuovo **diritto a rimedi individuali** a livello dell'UE per i consumatori che sono danneggiati da pratiche commerciali sleali vietate dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali.
- Divieto di specifiche **pratiche sleali online** (integrazioni dell'allegato I della direttiva sulle pratiche commerciali sleali ("lista nera")) per quanto riguarda:
    - le recensioni dei consumatori;
    - la pubblicità e i posizionamenti a pagamento nei risultati di ricerca;
    - la rivendita di biglietti d'ingresso ad eventi.
- **Nuovi obblighi di trasparenza** (modifiche della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e della direttiva sui diritti dei consumatori) per quanto riguarda:
    - i principali parametri che determinano il posizionamento nei risultati delle ricerche online;
    - l'indicazione del fatto che il contratto è concluso con un professionista oppure con un privato su un mercato online;
    - le misure adottate per garantire che le recensioni pubblicate dai consumatori provengano da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato il prodotto in questione.

[8] *Aldi Süd*, C-330/23.

[9] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Equita-digitale-Controllo-delladeguatezza-del-diritto-dellUE-in-materia-di-tutela-dei-consumatori_it.

- Estensione dell'**applicazione della direttiva sui diritti dei consumatori ai servizi digitali "gratuiti"** per i quali i consumatori non sostengono costi ma forniscono dati personali, ad esempio l'archiviazione su cloud, i media sociali e i servizi di posta elettronica.
- **Trasparenza dei prezzi personalizzati**: obbligo, previsto dalla direttiva sui diritti dei consumatori, di avvisare i consumatori al momento di offrire loro un prezzo personalizzato sulla base di un trattamento automatizzato.
- **Marketing basato sul "duplice livello di qualità**": modifica della direttiva sulle pratiche commerciali sleali che vieta la presentazione ingannevole di beni come identici a beni commercializzati in altri Stati membri quando tali beni presentano differenze significative in termini di composizione o caratteristiche.
- **Trasparenza delle riduzioni di prezzo**: modifica della direttiva sull'indicazione dei prezzi che impone ai venditori che annunciano la riduzione di un prezzo di indicare anche il prezzo più basso da loro applicato negli ultimi 30 giorni.

A seguito dell'adozione della direttiva sulla modernizzazione, nel dicembre 2021 la Commissione ha pubblicato comunicazioni orientative aggiornate concernenti la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e la direttiva sui diritti dei consumatori, che vertono sulle modifiche apportate, nonché una nuova comunicazione orientativa a se stante sulla nuova disposizione relativa alle riduzioni di prezzo contenuta nella direttiva sull'indicazione dei prezzi[10].

3. Recepimento e valutazione della conformità

L'articolo 7 della direttiva sulla modernizzazione ha imposto agli Stati membri di adottare e pubblicare le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 28 novembre 2021 e di applicarle a decorrere dal 28 maggio 2022.

Nel corso del 2020 la Commissione ha organizzato tre seminari sul recepimento per aiutare gli Stati membri ad adottare la legislazione necessaria. Cinque Stati membri hanno adottato e comunicato alla Commissione misure nazionali di recepimento complete entro il termine per il recepimento del 28 novembre 2021. Nel gennaio 2022 la Commissione ha avviato procedure formali d'infrazione nei confronti dei 22 Stati membri che non avevano notificato nessuna misura di recepimento o che avevano notificato solo misure di recepimento parziali. Nel corso del 2022 sono seguiti vari pareri motivati. Oltre metà degli Stati membri ha notificato il completo recepimento della direttiva dopo la sua data di applicazione nel maggio 2022. Nella prima metà del 2023 tutti gli Stati membri tranne uno avevano notificato alla Commissione il completo

[10] Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno (GU C 526 del 29.12.2021, pag. 1). Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori (GU C 525 del 29.12.2021, pag. 1). Comunicazione della Commissione – Orientamenti sull'interpretazione e l'applicazione dell'articolo 6 bis della direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori (GU C 526 del 29.12.2021, pag. 130).

recepimento della direttiva. L'ultimo Stato membro ha notificato il recepimento completo il 29 maggio 2024.

La Commissione ha valutato la conformità del recepimento della direttiva sulla modernizzazione. Dalla fine del 2023 ha avviato nove dialoghi mirati[11] con le autorità nazionali competenti per chiarire le criticità individuate in relazione al recepimento; a breve saranno avviati dialoghi con altri Stati membri.

Tra le criticità riscontrate, quelle più ricorrenti riguardano il recepimento delle disposizioni relative ai rimedi individuali dei consumatori, previsti nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali, e delle norme rafforzate in materia di sanzioni contenute nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive, nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali e nella direttiva sui diritti dei consumatori. A differenza della maggior parte delle altre disposizioni della direttiva sulla modernizzazione, che di solito sono recepite letteralmente nelle corrispondenti norme nazionali, il recepimento delle disposizioni relative ai rimedi e alle sanzioni ha comportato in molti casi la necessità di apportare modifiche a molteplici norme nazionali. Inoltre il controllo del recepimento ha evidenziato alcuni problemi per quanto concerne il recepimento del nuovo articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi relativo agli annunci di riduzione del prezzo. Alcuni Stati membri risultano avere esteso l'ambito di applicazione delle rispettive disposizioni di recepimento per farvi rientrare non solo i beni ma anche i servizi, che esulano dall'ambito di applicazione del nuovo articolo 6 bis e della direttiva sull'indicazione dei prezzi. Queste e altre problematiche relative al recepimento sono esaminate in modo più approfondito nelle sezioni tematiche che seguono.

4. Applicazione e attuazione

Le attività di raccolta di informazioni sull'attuazione della direttiva ai fini della presente relazione si sono svolte principalmente nel 2023, ossia in una fase relativamente iniziale della sua applicazione, e pertanto non forniscono un quadro completo e definito. Inoltre le autorità e i giudici nazionali hanno una limitata esperienza nell'applicazione della direttiva.

L'analisi dell'attuazione si basa su diverse fonti di informazione. Per quanto riguarda l'osservanza delle norme da parte dei professionisti, la relazione fa riferimento alle pertinenti "indagini a tappeto" online svolte dalle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative e coordinate dalla Commissione nel quadro della rete di cooperazione per la tutela dei consumatori istituita dal regolamento (UE) 2017/2394[12] ("rete CPC"). La relazione utilizza inoltre le informazioni pubblicamente disponibili sulle attività di monitoraggio e sulle azioni di esecuzione formali pertinenti delle autorità nazionali, nonché le relazioni e gli studi forniti dai portatori di interessi.

[11] Casi EU Pilot.

[12] Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004 (GU L 345 del 27.12.2017, pag. 1). Per informazioni dettagliate sulle attività della rete CPC nel periodo 2020-2021, cfr. la relazione biennale sulla rete CPC: https://commission.europa.eu/system/files/2022-04/swd_2022_108_f1_staff_working_paper_en_v3_p1_1903309.pdf.

Nell'ambito di uno studio di sostegno esterno[13] ("studio di sostegno") realizzato per il controllo dell'adeguatezza e la presente relazione, è stata condotta un'indagine presso i consumatori che ha interessato un campione di 10 000 rispondenti di 10 Stati membri (Estonia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia e Ungheria)[14]. È stata inoltre effettuata un'indagine mirata[15] che ha raccolto i pareri di vari portatori di interessi (imprese, associazioni di consumatori, ministeri e autorità responsabili dell'esecuzione delle normative ecc.) di tutti gli Stati membri ("indagine presso i portatori di interessi") su questioni specifiche. Sono state condotte ulteriori interviste presso associazioni di consumatori e associazioni di categoria, autorità responsabili dell'esecuzione delle normative e ministeri selezionati. La preparazione della relazione è stata discussa con gli Stati membri nelle riunioni del gruppo di esperti della Commissione sul diritto dei consumatori. Temi specifici della direttiva sulla modernizzazione, in particolare le disposizioni relative alle riduzioni di prezzo e alle differenze di qualità, sono stati discussi in occasione di varie riunioni bilaterali e multilaterali con i portatori di interessi e le autorità nazionali.

Infine, nell'ambito dello studio di sostegno, sono stati effettuati test di conformità presso professionisti online selezionati[16] in relazione a tematiche pertinenti per la direttiva, tra cui la

[13] Studio a sostegno del controllo dell'adeguatezza del diritto dei consumatori dell'UE in materia di equità digitale e della relazione sull'applicazione della direttiva (UE) 2019/2161 (direttiva sulla modernizzazione). Lo studio è stato realizzato per la DG JUST nell'ambito del contratto quadro JUST/2020/PR/03/0001 dal Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES), con il sostegno di VVA (attualmente Ernst & Young) e Tetra Tech. Inoltre altre organizzazioni hanno contribuito all'analisi in ambiti specialistici (WIK e LE Europe).

[14] I risultati possono essere considerati rappresentativi in termini di dimensioni del campione, giacché coprono diverse regioni dell'UE e, per quanto possibile, possono essere applicati per estrapolazione all'UE-27. Per l'indagine presso i consumatori è stato scelto un panel su larga scala predefinito, in modo da garantire un elevato tasso di risposta con una forte rappresentatività in base a diversi parametri, come l'età e il genere.

[15] L'indagine mirata (presso i portatori di interessi) è stata condotta mediante uno strumento di indagine online. Su un totale di **164 rispondenti**, le **associazioni di imprese** (a livello nazionale e dell'UE) rappresentavano il 40,2 % (n=66), le **associazioni di consumatori** (a livello nazionale e dell'UE) il 17,7 % (n=29), i **ministeri nazionali** il 6,1 % (n=10), le **autorità responsabili dell'esecuzione delle normative** il 12,2 % (n=20), la **rete CEC** il 6,1 % (n=10) e i **singoli professionisti** il 10,4 % (n=17). Il restante 13,4 % (n=22) era costituito da ricercatori accademici e altri soggetti. Le **autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative e i ministeri nazionali** (n=30 in totale) rappresentavano **18 Stati membri**: Austria (3), Slovenia (4), Belgio, Bulgaria, Danimarca, Paesi Bassi, Romania, Slovacchia (2 ciascuno) e Croazia, Cechia, Cipro, Finlandia, Irlanda, Lituania, Polonia, Spagna, Svezia e Ungheria (1 ciascuno); 1 dei rispondenti rappresentava un "altro" paese. Tra le **associazioni di consumatori** (n=19), 4 erano associazioni a livello dell'UE. Le associazioni nazionali rappresentavano **8 Stati membri**: Austria (6), Germania (3) e Croazia, Francia, Italia, Portogallo, Romania e Slovacchia (1 ciascuno). Delle **66 associazioni di imprese**, 32 erano associazioni a livello dell'UE, mentre quelle nazionali rappresentavano **11 Stati membri**: Germania (12), Belgio (6), Italia (5), Francia e Svezia (2) e Austria, Bulgaria, Cechia, Finlandia, Paesi Bassi, Spagna (1 ciascuno); 1 associazione rappresentava un "altro" paese.

[16] Questi test di conformità sono stati effettuati su un campione di siti web o di applicazioni in 10 Stati membri (come per l'indagine presso i consumatori) al fine di valutare le loro prestazioni rispetto a parametri specifici e la loro conformità alle prescrizioni della direttiva sulla modernizzazione. La scelta dei siti web e delle app è stata effettuata principalmente in funzione delle specificità del tema pertinente oggetto di indagine e della loro importanza relativa (ad esempio volume di traffico mensile in ciascun paese interessato), in modo da coprire i mercati online, i siti di commercio elettronico, il settore dei viaggi e dell'accoglienza, i siti di comparazione dei prezzi, ecc. In pratica i ricercatori hanno navigato sui siti web o utilizzato le applicazioni per compiere operazioni semplici, ad esempio cercare prodotti da acquistare o provare ad abbonarsi a un determinato servizio. Hanno raccolto dati sulle informazioni così ottenute nonché sul loro contenuto e sulla loro chiarezza. I test di conformità prevedevano una valutazione qualitativa dei problemi, compresa la formulazione di pareri da parte dei ricercatori per quanto concerne la chiarezza delle informazioni, con esempi pratici delle criticità individuate suffragati da apposite schermate. Ogni test di conformità, pur riguardando diversi siti web selezionati, era diverso in termini di portata, obiettivo e caratteristiche.

trasparenza dei mercati online, la trasparenza del posizionamento nei risultati di ricerca, i prezzi personalizzati, le recensioni online dei consumatori, gli annunci di riduzione del prezzo e le chiamate telefoniche a tariffa di base nei servizi di trasporto passeggeri. Tali test hanno interessato un esiguo numero di siti web e pertanto differiscono dalle indagini a tappeto su larga scala condotte dalle autorità nazionali nell'ambito della rete CPC.

Inoltre i quadri di valutazione delle condizioni dei consumatori del 2021 e del 2023, che traggono spunto rispettivamente dalle indagini sulle condizioni dei consumatori del 2020 e del 2022[17], forniscono indicazioni sulle percezioni dei consumatori riguardo a vari temi pertinenti per l'analisi, prima dell'entrata in applicazione della direttiva sulla modernizzazione e nel periodo immediatamente successivo (anche se non sono interessati tutti gli Stati membri), ad esempio indicazioni sulle esperienze dei consumatori per quanto concerne il posizionamento nei risultati di ricerca, le recensioni dei consumatori e le riduzioni di prezzo.

Le sezioni tematiche successive della presente relazione (sezioni da 5 a 15) forniscono una panoramica dell'attuazione delle principali componenti della direttiva sulla modernizzazione. Si osservi che le attività di raccolta dei dati nell'ambito dello studio di sostegno realizzato per la presente relazione sono state svolte prima dell'entrata in applicazione delle disposizioni del regolamento sui servizi digitali[18]. Il regolamento sui servizi digitali ha introdotto importanti elementi di novità che sono trattati nelle sezioni tematiche pertinenti.

5. Sanzioni

Al fine di rafforzare l'applicazione a livello pubblico della normativa dell'UE in materia di tutela dei consumatori in tutta l'UE e il suo effetto deterrente, la direttiva sulla modernizzazione ha modificato le norme vigenti in materia di sanzioni della direttiva sull'indicazione dei prezzi, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e della direttiva sui diritti dei consumatori, che imponevano già agli Stati membri di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive. La direttiva ha inoltre introdotto nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive il nuovo obbligo per gli Stati membri di prevedere tali sanzioni, obbligo che in precedenza non era contemplato.

La principale novità è rappresentata dall'inclusione nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali, nella direttiva sui diritti dei consumatori e nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive[19] dell'obbligo di prevedere sanzioni pecuniarie e di fissarne l'importo massimo per **le infrazioni**

[17] *Consumer Conditions Survey* del 2020, disponibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/document/download/70d38b3e-58ee-4ed9-8017-77af2573bef4_en?filename=ccs_ppt_120321_final.pdf; *Consumer Conditions Survey 2022*, disponibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/document/download/ce4eda77-83bb-436a-baee-84e4b4c4f324_en?filename=ccs_2022_country_data.pdf.

[18] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU L 277 del 27.10.2022, pag. 1). A decorrere dal 17 febbraio 2024 le norme del regolamento sui servizi digitali si applicano a tutte le piattaforme. Dalla fine di agosto 2023 tali norme si applicavano già a piattaforme designate con oltre 45 milioni di utenti nell'UE (10 % della popolazione dell'UE), le cosiddette piattaforme online di dimensioni molto grandi e i cosiddetti motori di ricerca online di dimensioni molto grandi. In particolare, mercati online quali Amazon, Aliexpress, Apple AppStore, Google Play, Zalando e, più di recente, Shein e Temu sono stati designati come piattaforme online di dimensioni molto grandi.

[19] Mentre nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali, nella direttiva sui diritti dei consumatori e nella direttiva sull'indicazione dei prezzi gli articoli in materia di sanzioni modificati si basavano sull'obbligo generale già esistente relativo all'imposizione di sanzioni, l'articolo 8 ter relativo alle sanzioni rappresenta una novità nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive.

diffuse e le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale quando sono adottate misure di esecuzione in modo coordinato a norma dell'articolo 21 del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori (regolamento CPC)[20]. In questi casi gli Stati membri devono prevedere, come elemento obbligatorio delle proprie norme in materia di sanzioni, sanzioni pecuniarie di importo massimo almeno pari al **4 % del fatturato annuo del professionista**, o a **2 milioni di EUR** per i casi in cui il fatturato annuo non può essere stabilito. Si tratta di requisiti minimi e gli Stati membri hanno comunque la possibilità di mantenere o introdurre sanzioni pecuniarie di importo massimo più elevato. Per quanto riguarda l'applicazione delle sanzioni in generale, resta a discrezione degli Stati membri scegliere se infliggere tali sanzioni pecuniarie attraverso un procedimento amministrativo o giudiziario.

Inoltre la direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali, nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive, nella direttiva sui diritti dei consumatori e nella direttiva sull'indicazione dei prezzi criteri non esaustivi e indicativi di cui è necessario tenere conto ai fini dell'irrogazione delle sanzioni, sia nei casi nazionali sia in quelli transfrontalieri.

La **valutazione della conformità** delle misure di recepimento notificate per quanto riguarda tali disposizioni si è rivelata piuttosto complessa. Ad esempio in diversi Stati membri erano già in vigore molteplici norme nazionali in materia di sanzioni a seconda della disposizione violata della direttiva in questione. Per modificarle erano dunque necessarie varie disposizioni di recepimento.

Per quanto riguarda le sanzioni pecuniarie che possono essere irrogate in casi transfrontalieri nell'ambito delle azioni coordinate a norma dell'articolo 21 del regolamento CPC, quasi tutti gli Stati membri hanno recepito l'obbligo di prevedere una sanzione pecuniaria di importo massimo almeno pari al 4 % del fatturato annuo del professionista o, in alternativa, a 2 milioni di EUR in caso di infrazioni che sono oggetto di azioni coordinate a norma del regolamento suddetto. La situazione di alcuni Stati membri che hanno sollevato problemi o espresso dubbi è o sarà esaminata nel contesto dei dialoghi mirati con gli Stati membri.

Alcuni paesi **applicano la sanzione di importo massimo pari al 4 % o a 2 milioni di EUR anche ad altri tipi di infrazione** (casi nazionali e transfrontalieri): ad esempio per le violazioni della direttiva sui diritti dei consumatori l'Austria applica la sanzione pecuniaria di importo massimo pari al 4 % del fatturato annuo a tutte le infrazioni. Per le violazioni della direttiva sulle pratiche commerciali sleali la Polonia applica la sanzione pecuniaria di importo massimo pari a 2 milioni di EUR a tutte le infrazioni se le informazioni sul fatturato non sono disponibili e la Lettonia applica la sanzione massima pari al 4 % del fatturato annuo a tutte le infrazioni, con un massimale di 300 000 EUR.

Alcuni paesi hanno **norme più rigorose che vanno oltre la regola dei 2 milioni di EUR nel caso di infrazioni che sono oggetto di azione coordinata ai sensi del regolamento CPC**. Qualora non siano disponibili informazioni sul fatturato annuo, le sanzioni pecuniarie per le violazioni transfrontaliere della direttiva sulle pratiche commerciali sleali che sono oggetto di tali azioni coordinate possono arrivare a una soglia massima di 5 milioni di EUR in Grecia o di 4 milioni di EUR in Danimarca.

[20] Il regolamento CPC si concentra sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa nei casi di infrazioni diffuse che arrecano un danno ai consumatori in vari Stati membri e nei casi di infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale. Per questo tipo di infrazione diffusa, le autorità nazionali potrebbero avere la necessità di imporre sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive in maniera coordinata.

Inoltre altri paesi avevano già o hanno introdotto **per tutte le infrazioni sanzioni pecuniarie di importo massimo superiore rispetto a quelle previste dalla direttiva sulla modernizzazione** per le infrazioni transfrontaliere che sono oggetto di azioni coordinate ai sensi del regolamento CPC (4 %/2 milioni di EUR). Ad esempio le violazioni della direttiva sulle pratiche commerciali sleali sono in genere soggette a sanzioni di importo massimo pari al 10 % del fatturato annuo del professionista nei Paesi Bassi e in Polonia, al 6 % in Belgio e al 5 % a Cipro. Per le violazioni della direttiva sulle clausole contrattuali abusive ad esempio la Polonia prevede una sanzione pecuniaria di importo massimo pari al 10 % del fatturato annuo del professionista, mentre a Cipro l'importo massimo della sanzione è del 5 %.

Le nuove norme sulla soglia massima delle sanzioni previste per violazioni in casi transfrontalieri che sono oggetto di esecuzione coordinata ai sensi del regolamento CPC non sono ancora state applicate nella pratica. In base ai riscontri ricevuti nel quadro delle azioni coordinate ai sensi del regolamento CPC, alcune autorità avrebbero difficoltà ad applicare tali sanzioni pecuniarie qualora le società non riuscissero a proporre impegni adeguati per porre rimedio alle presunte violazioni. In particolare né il regolamento CPC né le disposizioni in materia di sanzioni contenute nelle direttive interessate prevedono procedure chiare per coordinare l'irrogazione delle sanzioni ed evitare il rischio di situazioni in cui tali misure siano adottate in parallelo in diversi Stati membri, in contrasto con il principio *ne bis in idem*. La Commissione sta valutando la possibilità di rivedere il regolamento CPC, tra l'altro per aumentarne l'effetto deterrente[21].

Gli Stati membri hanno adottato approcci diversi per quanto concerne il recepimento dei **criteri non esaustivi e indicativi per l'irrogazione delle sanzioni** che sono stati aggiunti dalla direttiva sulla modernizzazione in tutte e quattro le direttive modificate. Alcuni Stati membri hanno recepito tutti i criteri dell'elenco (quasi) letteralmente, mentre altri, data la natura meramente indicativa dell'elenco, li hanno recepiti solo in parte o si sono basati sulle pertinenti disposizioni già esistenti nel diritto nazionale, che spesso impongono ad esempio di tenere conto di "fattori aggravanti o attenuanti" al momento di irrogare le sanzioni.

La direttiva sulla modernizzazione offre agli Stati membri **opzioni normative** per l'applicazione delle nuove norme in materia di sanzioni contenute nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali e nella direttiva sulle clausole contrattuali abusive. A norma della **direttiva sulle clausole contrattuali abusive** (articolo 8 ter, paragrafo 2), gli Stati membri possono scegliere di applicare le norme in materia di sanzioni (compresa la disposizione specifica sulle sanzioni pecuniarie per le violazioni che sono oggetto di esecuzione coordinata ai sensi del regolamento CPC) solo in una delle seguenti situazioni o in entrambe: a) nel caso in cui il professionista ricorra a clausole contrattuali espressamente definite abusive in qualsiasi circostanza nel diritto nazionale, o b) nel caso in cui il professionista continui a utilizzare clausole contrattuali dichiarate abusive con una decisione definitiva. In relazione alla **direttiva sulle pratiche commerciali sleali** (articolo 13, paragrafo 3), gli Stati membri possono decidere, per motivi attinenti all'ordinamento costituzionale nazionale, di non applicare le norme in materia di sanzioni pecuniarie per le violazioni oggetto di esecuzione coordinata ai sensi del regolamento CPC qualora il professionista abbia violato per la prima volta solo l'articolo 5 della suddetta direttiva in relazione alla diligenza professionale.

[21] Cfr. *Information gathering for assisting the European Commission in complying with its obligations under Article 40 ("reporting") of Regulation (EU) 2017/2394 on Consumer Protection Cooperation: final report*, disponibile all'indirizzo: https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/f3eb3b4c-e819-11ee-9ea8-01aa75ed71a1.

L'opzione normativa prevista dalla direttiva sulle clausole contrattuali abusive è utilizzata in molti Stati membri. Ad esempio Croazia, Finlandia, Francia, Germania e Portogallo applicano le sanzioni in entrambe le situazioni contemplate dalla direttiva sulle clausole contrattuali abusive. In altri paesi, ad esempio in Austria, Cechia ed Estonia, le sanzioni sono applicate solo nei casi in cui il professionista si avvale di clausole contrattuali espressamente definite abusive in qualsiasi circostanza nel diritto nazionale. Infine in altri paesi, ad esempio in Bulgaria, Lituania, Lussemburgo e Svezia, le sanzioni si applicano solo nel caso in cui il professionista continui a utilizzare clausole contrattuali dichiarate abusive con una decisione definitiva.

L'opzione normativa prevista dalla **direttiva sulle pratiche commerciali sleali** è utilizzata da un minor numero di Stati membri, ad esempio Austria, Croazia, Finlandia, Francia, Germania e Svezia.

In conclusione vari Stati membri si sono avvalsi di opzioni normative in relazione alle nuove norme in materia di sanzioni. Salvo poche eccezioni, le leggi nazionali hanno recepito correttamente il nuovo obbligo relativo alle sanzioni pecuniarie per le violazioni oggetto di azioni coordinate ai sensi del regolamento CPC, in alcuni casi andando oltre le prescrizioni minime, ad esempio estendendone l'applicazione a tutte le violazioni (comprese quelle nazionali) delle direttive in questione. Le norme relative all'importo massimo delle sanzioni pecuniarie per le violazioni in casi transfrontalieri che sono oggetto di esecuzione coordinata ai sensi del regolamento CPC non sono ancora state applicate nella pratica.

6. Rimedi per i consumatori a norma della direttiva sulle pratiche commerciali sleali

La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali il **diritto di accesso a rimedi individuali proporzionati ed effettivi** per i consumatori lesi da pratiche commerciali sleali. Ora l'articolo 11 bis impone agli Stati membri di garantire che i consumatori che sono vittima di pratiche sleali abbiano accesso a rimedi di tipo sia contrattuale sia extracontrattuale, vale a dire il risarcimento del danno, la riduzione del prezzo e la risoluzione del contratto. Gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire le condizioni per l'applicazione e gli effetti dei rimedi. I consumatori possono avvalersi di tali rimedi mediante azioni individuali o azioni di ricorso collettivo ai sensi della nuova direttiva (UE) 2020/1828 relativa alle azioni rappresentative, che prevede un meccanismo procedurale per far valere i diritti collettivi dei consumatori.

Come nel caso delle norme in materia di sanzioni, il controllo della conformità delle disposizioni nazionali di recepimento dell'articolo 11 bis si è rivelato piuttosto complesso e ha sollevato una serie di interrogativi che sono o saranno affrontati nei dialoghi mirati con diversi Stati membri. Tale complessità è dovuta al fatto che i rimedi per i consumatori sono stati attuati in molti Stati membri in parte attraverso l'introduzione di nuove norme e in parte sulla base di disposizioni preesistenti che contemplano rimedi di diritto civile. Inoltre la portata e la gamma dei rimedi disponibili in vari Stati membri non erano chiare. La direttiva sulle pratiche commerciali sleali ha un vasto ambito di applicazione in cui rientrano le pratiche commerciali sleali che si verificano all'esterno di un eventuale rapporto contrattuale tra il professionista e il consumatore o in seguito alla conclusione di un contratto e durante la sua esecuzione. Di conseguenza i rimedi per i consumatori devono essere disponibili anche per le infrazioni riguardanti tutte queste fasi e tipologie di rapporti tra l'impresa e il consumatore.

Gli Stati membri hanno adottato **approcci diversi per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 11 bis della direttiva sulle pratiche commerciali sleali**. Alcuni Stati membri, ad esempio Slovenia, Romania e Lettonia, hanno introdotto (o avevano già) disposizioni specifiche nella rispettiva normativa di recepimento della direttiva che prevedono espressamente il diritto dei consumatori di avvalersi di rimedi in caso di violazione di tali disposizioni. In alcuni Stati membri, ad esempio in Austria, Cechia, Croazia, Estonia e Germania, la legislazione nazionale di recepimento della direttiva contiene disposizioni specifiche in materia di rimedi che fanno espressamente riferimento anche a norme aggiuntive del diritto civile generale, come i codici civili. Infine alcuni Stati membri, ad esempio la Francia, hanno comunicato che il diritto civile generale o altre disposizioni nazionali in materia di rimedi si applicano alle violazioni delle norme nazionali di recepimento della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

Alcuni Stati membri hanno notificato disposizioni che, oltre a conferire diritti sostanziali a rimedi, **ne agevolano l'attuazione**. Ad esempio in Bulgaria i consumatori che decidono di esperire rimedi dinanzi a un giudice civile a norma del diritto comune non sono tenuti a dimostrare che la pratica è sleale se l'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione delle normative (la commissione per la tutela dei consumatori) ha già stabilito, con provvedimento definitivo, che una determinata pratica è sleale. La Spagna ha adottato disposizioni che conferiscono valore probatorio al precedente accertamento, da parte dell'autorità o di un giudice, di una violazione della direttiva.

In conclusione la maggior parte delle legislazioni degli Stati membri contiene ora norme che conferiscono ai consumatori che sono vittima di pratiche sleali il diritto al risarcimento del danno, alla riduzione del prezzo o alla risoluzione del contratto.

7. Annunci di riduzione del prezzo

La direttiva sulla modernizzazione ha modificato la direttiva sull'indicazione dei prezzi introducendo un nuovo articolo 6 bis sulle riduzioni di prezzo, volto a garantire che i consumatori dispongano di informazioni migliori e possano valutare meglio la veridicità della riduzione annunciata e il reale vantaggio che essa comporta. L'articolo impone ai venditori di beni che annunciano la riduzione di un prezzo l'obbligo di indicare il "prezzo precedente", ossia il **prezzo più basso applicato dallo stesso professionista durante un periodo di tempo non inferiore a 30 giorni** prima dell'applicazione di tale riduzione. Trattandosi di una norma più specifica, il nuovo articolo 6 bis prevale sulle disposizioni generali della direttiva sulle pratiche commerciali sleali per quanto riguarda in particolare le caratteristiche del prezzo di riferimento nelle riduzioni di prezzo. Tuttavia la direttiva sulle pratiche commerciali sleali, con il suo approccio caso per caso, rimane applicabile per valutare altri aspetti delle riduzioni di prezzo che non sono espressamente disciplinati dall'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi, come la durata della riduzione del prezzo. Inoltre la direttiva sulle pratiche commerciali sleali continua a costituire la base giuridica applicabile per valutare i vari altri tipi di promozioni concernenti i prezzi che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 6 bis, come i confronti tra prezzi.

I paragrafi da 3 a 5 dell'articolo 6 bis prevedono opzioni normative che **consentono agli Stati membri di derogare alla norma generale** in caso di: a) beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente (beni "deperibili"); b) beni che sono sul mercato da meno di 30 giorni ("beni di recente immissione sul mercato"); e c) beni per i quali la riduzione del prezzo sia progressivamente aumentata ("sconti progressivi").

Tutti gli Stati membri **hanno recepito la norma generale sul "prezzo precedente"**, mantenendo 30 giorni come periodo di riferimento per stabilire tale prezzo. Tuttavia, sebbene la direttiva sull'indicazione dei prezzi e l'articolo 6 bis si applichino solo alla vendita di beni, alcuni Stati membri hanno **esteso l'ambito di applicazione delle disposizioni nazionali sulle riduzioni di prezzo affinché ricomprenda anche i servizi**. L'estensione dell'articolo 6 bis ai servizi ha suscitato perplessità tra i portatori di interessi del settore (cfr. in appresso) e la Commissione sta affrontando la questione attraverso i dialoghi mirati con gli Stati membri.

Le opzioni normative di cui all'articolo 6 bis offrono agli Stati membri un certo margine di flessibilità nell'adeguare le norme nazionali alle condizioni di mercato di specifiche categorie di beni. Molti Stati membri, ma non tutti, hanno deciso di applicarle, il che ha determinato alcune differenze nazionali.

L'opzione normativa concernente i **beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente ("beni deperibili")** di cui all'articolo 6 bis, paragrafo 3, consente agli Stati membri di prevedere norme diverse per tali beni o di esentarli dall'ambito di applicazione dell'articolo 6 bis.

Tutti gli Stati membri si sono avvalsi di tale opzione normativa, ad eccezione di Croazia, Irlanda e Lussemburgo. Le disposizioni nazionali di attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi non si applicano ai beni "deperibili" in Austria, Belgio, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Spagna, Svezia e Ungheria. A Cipro, in Estonia, a Malta, nei Paesi Bassi, in Polonia e in Slovenia i venditori devono indicare, come prezzo di riferimento nelle riduzioni di prezzo, il prezzo applicato prima della riduzione. Infine alcuni Stati membri applicano l'articolo 6 bis ai beni deperibili ma hanno previsto periodi di riferimento più brevi per stabilire il prezzo "precedente": si tratta di Bulgaria (7 giorni), Romania (10 giorni), Danimarca (14 giorni) e Portogallo (15 giorni).

Inoltre esistono **differenze tra le norme nazionali per quanto riguarda la definizione di beni che "rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente"**. Ad esempio l'opzione normativa si applica:

- in Austria "*quando la riduzione del prezzo è applicata a seguito della scadenza del termine minimo di conservazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera r), del regolamento (UE) n. 1169/2011*"[22];
- in Finlandia ai "*prodotti alimentari molto deperibili*";
- in Germania a "*beni deperibili o con una breve durata di conservazione residua se il prezzo richiesto è ridotto a causa di un rischio imminente di deterioramento o di una scadenza imminente della durata di conservazione di cui il consumatore viene adeguatamente messo a conoscenza*";

[22] Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 18).

- in Italia ai "*prodotti agricoli e alimentari deperibili*" come definiti nella specifica normativa nazionale;
- in Lituania ai "*prodotti o articoli deperibili che perdono rapidamente il loro valore commerciale*";
- in Spagna a "*prodotti identici che si avvicinano alla data di scadenza o alla scadenza del termine minimo di conservazione*";
- in Bulgaria ai "*beni soggetti a rapido deterioramento o che hanno una breve durata di conservazione*":
- in Estonia ai "*beni che, per loro natura o per via del loro livello di trasformazione, deperiscono o si deteriorano rapidamente e rischiano di diventare inadatti alla vendita prima che siano trascorsi 30 giorni dal momento in cui sono messi in vendita*";
- nei Paesi Bassi ai beni che "*si deteriorano rapidamente o hanno una durata di conservazione limitata*", come indicato con decreto ministeriale;
- in Slovenia ai beni che stanno per raggiungere la loro data di scadenza dei beni e ai beni deperibili;
- in Portogallo per "prodotti agricoli e alimentari deperibili" si intendono i "*prodotti agricoli e alimentari che per loro natura o nella fase della loro trasformazione potrebbero diventare inadatti alla vendita entro 30 giorni dalla raccolta, produzione o trasformazione*".

L'opzione normativa concernente **i beni che sono in vendita da meno di 30 giorni ("beni di recente immissione sul mercato")** di cui all'articolo 6 bis, paragrafo 4, consente agli Stati membri di autorizzare annunci di riduzione del prezzo anche per i beni che il professionista ha messo in vendita meno di 30 giorni prima dell'annuncio di riduzione del prezzo. A tale riguardo gli Stati membri possono stabilire un periodo di tempo inferiore a 30 giorni per la determinazione del prezzo "precedente". Molti Stati membri hanno scelto di avvalersi di questa possibilità, ad eccezione di Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Portogallo e Svezia.

Molti degli Stati membri che ricorrono a questa opzione normativa definiscono il "prezzo precedente" come il prezzo più basso applicato dal professionista dal momento in cui i beni sono sul mercato, senza stabilire un periodo minimo: si tratta di Austria, Cechia, Cipro, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania e Slovenia. Periodi minimi sono invece previsti in Belgio, Bulgaria, Estonia e Lettonia (7 giorni) e in Ungheria (15 giorni).

Infine, nell'ambito dell'opzione normativa applicabile **nei casi in cui la riduzione del prezzo sia progressivamente aumentata** ("sconti progressivi"), di cui all'articolo 6 bis, paragrafo 5, gli Stati membri possono stabilire che, laddove il prezzo sia oggetto di una riduzione graduale senza interruzioni durante la stessa campagna di vendita, il prezzo più basso degli ultimi 30 giorni precedenti l'applicazione del primo annuncio di riduzione del prezzo rimanga il prezzo precedente per tutti i successivi annunci di una riduzione di prezzo durante la campagna di vendita. Questa opzione è utilizzata da quasi tutti gli Stati membri, ad eccezione della Polonia e della Spagna.

L'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi si è rivelata l'**aspetto più discusso della direttiva sulla modernizzazione** ed è stata oggetto di grande attenzione da parte delle autorità e dei portatori di interessi degli Stati membri. Alla fine del 2021 la Commissione ha pubblicato orientamenti specifici sull'articolo 6 bis. Inoltre diversi Stati membri hanno adottato

orientamenti nazionali o domande/risposte, ad esempio Belgio[23], Danimarca[24], Estonia[25], Finlandia[26], Francia[27], Irlanda[28], Italia[29], Lituania[30], Polonia[31] e Svezia[32].

Gli orientamenti della Commissione hanno chiarito in particolare la non applicabilità della nuova disposizione ai vantaggi offerti in maniera continuativa nel contesto di **programmi di fedeltà dei clienti** (mentre ulteriori riduzioni temporanee ad hoc dei prezzi per gli iscritti a tali programmi sarebbero soggette all'articolo 6 bis) e alle **vere riduzioni di prezzo personalizzate** che, per loro natura, non sono "annunciate" ai consumatori in generale.

La Commissione ha inoltre chiarito la propria posizione secondo cui **i venditori, pur mantenendo la facoltà di indicare prezzi di riferimento supplementari** (come il prezzo di vendita normale al di fuori dei periodi promozionali) per rafforzare il messaggio promozionale **(a condizione che rispettino la direttiva sulle pratiche commerciali sleali)**, **dovrebbero astenersi dal ricorrere a tecniche che riducano la visibilità del prezzo precedente** rendendo così impossibile o più difficile per i consumatori risalire al prezzo precedente. Pertanto eventuali riduzioni, espresse in percentuale (ad esempio "sconto del 30 %") o sotto forma di importo (ad esempio "sconto di 50 EUR"), che il venditore può scegliere di indicare come elemento principale dell'annuncio di riduzione del prezzo dovrebbero basarsi sul prezzo "precedente" obbligatorio. Tuttavia tale interpretazione è contestata da molti portatori di interessi del settore ed è attualmente oggetto di un rinvio pregiudiziale alla CGUE da parte di un giudice tedesco (*Aldi Süd*, C-330/23)[33].

Sin dall'adozione degli orientamenti della Commissione le discussioni tra i portatori di interessi in merito all'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi, in particolare nel quadro del regolamento CPC, hanno riguardato ad esempio le **promozioni concernenti i prezzi basate su un importo minimo di acquisto**. Nel documento di orientamento la Commissione ha spiegato che l'articolo 6 bis non si applica alle offerte combinate né alle offerte vincolate soggette a condizioni, ad esempio "due al prezzo di uno" o "sconto del 30 % sull'acquisto di tre pezzi". Tali offerte soggette a condizioni continuano a rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Alla luce di quanto precede, risulta giustificato **trattare in modo analogo le promozioni basate su un importo minimo di acquisto, a condizione che producano lo stesso effetto delle promozioni basate sul volume**, vale a dire che si applichino in pratica agli

[23] https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/guidance/pratiques-commerciales/annoncer-des-reductions-de.
[24] https://www.forbrugerombudsmanden.dk/longreads/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering/;https://www.forbrugerombudsmanden.dk/media/u1bbaaye/forbrugerombudsmandens-retningslinjer-for-prismarkedsfoering.pdf.
[25] https://www.ttja.ee/sites/default/files/documents/2022-05/2022.05.04%20-%20Juhend%20-%20Hinna%20avaldamise%20juhend%20%281%29.pdf.
[26] https://www.kkv.fi/en/consumer-affairs/marketing-sales-and-indicating-prices/discounts/.
https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/alennus-ja-edullisuusilmaisut-markkinoinnissa/.
[27] https://www.medef.com/uploads/media/node/0019/100/14563-faq-annoncesreductionprix-medef-31052022.pdf?v=1708695236.
[28] https://www.ccpc.ie/business/help-for-business/guidelines-for-business/price-reductions/.
[29] https://www.mimit.gov.it/it/assistenza/domande-frequenti/annunci-di-riduzione-di-prezzo-domande-frequenti-faq.
[30] https://www.vvtat.lt/d.u.k./598#c-6/t-218.
[31] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19551.
[32] Ställningstagande angående information om prissänkningar (stpubshop.blob.core.windows.net).
[33] CURIA - Scheda dettagliata (europa.eu).

acquisti di più di un articolo offerto dal negozio. Al pari delle altre tecniche promozionali alternative, la promozione basata sull'importo minimo di acquisto non deve essere utilizzata al solo scopo di eludere l'applicazione dell'articolo 6 bis.

Un altro aspetto pertinente è la non applicabilità dell'articolo 6 bis a **singoli articoli che stanno per scadere** e che pertanto dovrebbero essere venduti rapidamente in una situazione in cui il bene in questione non sia per sua natura deperibile (ad esempio pasta, conserve o cosmetici che in genere sono a lunga scadenza). Tale questione è pertinente per lo Stato membro che si avvalga dell'opzione normativa di esentare o di stabilire norme diverse in materia di riduzioni del prezzo per i "beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente". Poiché l'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi non definisce tale concetto, risulta giustificato applicare tale esenzione anche a **singoli articoli che oggettivamente devono essere venduti rapidamente, anche se generalmente il bene in questione non è per sua natura "deperibile"**. In pratica ciò significa che i venditori dovrebbero avere la possibilità di scontare ad esempio specifici articoli cosmetici che stanno per scadere, senza che tale riduzione incida su eventuali future riduzioni generali dei prezzi dei beni in questione.

Un'altra questione importante per gli Stati membri e i portatori di interessi nel quadro dell'articolo 6 bis riguarda gli sviluppi del mercato in relazione ad **altre forme di promozioni concernenti i prezzi, in particolare i confronti tra prezzi**. I confronti tra prezzi non rientrano nell'ambito di applicazione del nuovo articolo 6 bis e rimangono soggetti alle prescrizioni generali in materia di equità della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Secondo diverse autorità nazionali e associazioni di consumatori, il ricorso ai confronti tra prezzi da parte dei venditori, in particolare i confronti con il prezzo di vendita al dettaglio raccomandato dal produttore, è aumentato dopo l'attuazione delle nuove norme della direttiva sull'indicazione dei prezzi relative alle riduzioni di prezzo.

Nel quadro del regolamento CPC, con riferimento all'osservanza dell'articolo 6 bis, a novembre del 2022 è stata condotta un'**indagine a tappeto sulle riduzioni di prezzo**. Nel corso dell'indagine, 13 autorità nazionali hanno esaminato 16 000 prodotti presenti su 176 siti web, monitorandoli per un mese al fine di stabilire se il prezzo "precedente" indicato fosse conforme alla nuova prescrizione della direttiva sull'indicazione dei prezzi. Dall'indagine a tappeto è emerso che su oltre metà dei prodotti monitorati era applicata una riduzione del prezzo. **Il 23 % degli annunci di riduzione del prezzo violavano l'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi**. Tali violazioni sono state riscontrate in almeno il 43 % dei siti web controllati. Occorre rilevare che al momento dell'indagine a tappeto non tutti gli Stati membri interessati avevano recepito e attuato il nuovo articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi, nonostante avessero l'obbligo di iniziare ad applicarlo dal 28 maggio 2022[34].

Per aiutare le autorità nazionali nelle loro indagini, la Commissione ha messo a loro disposizione uno **strumento specifico basato sull'IA nel quadro del "laboratorio elettronico dell'UE" (EU e-Lab**), un progetto volto a sviluppare tecnologie digitali avanzate e ad applicarle alle indagini online presso i consumatori a sostegno delle attività della rete CPC. Lo strumento consente alle

[34] I risultati dell'indagine a tappeto della rete CPC sono disponibile all'indirizzo: https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_it.

autorità di monitorare la cronologia dei prezzi dei prodotti selezionati e di stabilire se il prezzo precedente indicato nell'annuncio relativo allo sconto sia effettivamente il prezzo più basso applicato al prodotto nei 30 giorni precedenti l'annuncio di riduzione del prezzo.

Diverse autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative **hanno avviato azioni formali di esecuzione in relazione a violazioni concernenti riduzioni di prezzo**. Ad esempio nell'autunno del 2023 l'agenzia svedese per i consumatori (*Konsumentverket*)[35] ha monitorato i prezzi di oltre 1 700 prodotti in diversi settori. L'esame ha riguardato circa 100 società, la maggior parte delle quali commercializzava prodotti a prezzi ridotti durante il periodo in esame. È emerso che il 70 % delle società esaminate che commercializzavano prodotti a prezzi ridotti violava la normativa vigente. In particolare tali società: 1) non indicavano il prezzo più basso applicato negli ultimi 30 giorni, 2) indicavano un prezzo più basso precedente errato, e 3) per calcolare l'entità della riduzione del prezzo utilizzavano un prezzo di riferimento diverso dal prezzo più basso precedente. Altri esempi riguardano l'ufficio polacco per la concorrenza e la tutela dei consumatori (UOKiK)[36], l'autorità olandese per i consumatori e i mercati (ACM)[37] e l'autorità estone per la tutela dei consumatori e la regolamentazione tecnica (TTJA)[38], che hanno riferito in merito a violazioni significative da parte dei professionisti e hanno annunciato indagini formali. Per quanto riguarda l'esecuzione a livello privato, nel maggio 2023 l'associazione francese dei consumatori UFC *Que Choisir* ha pubblicato una relazione[39] sulle pratiche di confronto dei prezzi di otto importanti venditori sul mercato francese e ha depositato denunce presso il *Procureur de la République de Paris* in relazione a pratiche commerciali sleali.

Per quanto riguarda le percezioni dei consumatori circa l'attendibilità delle riduzioni di prezzo, nelle **indagini sulle condizioni dei consumatori** del 2020 e del 2022 è stato chiesto ai consumatori se durante le ricerche o gli acquisti online si fossero imbattuti in prezzi scontati che sembravano troppo vantaggiosi per essere autentici. La percentuale di consumatori che riferiscono di avere individuato sempre, quasi sempre o almeno qualche volta sconti apparentemente eccessivi è risultata simile in entrambe le indagini: 60 % nel 2022 e 61 % nel 2020.

Tra gennaio e ottobre del 2023, nell'ambito dello studio di sostegno, è stato effettuato un **test di conformità** su piccola scala che ha riguardato 95 siti web in 10 Stati membri e nel corso del quale è stato esaminato il modo in cui le riduzioni di prezzo e altre tecniche promozionali sono presentate ai consumatori[40]. L'analisi si è concentrata sulla presentazione dei vantaggi di prezzo e non ha comportato il monitoraggio del prezzo di riferimento nel periodo di 30 giorni per stabilire la validità del prezzo "precedente".

---

[35] La relazione è disponibile qui: Konsumentverkets granskning 7 a § prisinformationslagen.
[36] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=19718.
[37] https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-pakt-webwinkels-aan-die-nepkortingen-gebruiken.
[38] https://ttja.ee/uudised/allahindluste-kuvamise-kontroll-e-poodides-pea-40-puhul-tuvastati-rikkumisi?utm_campaign=newsletter-04.06.2024&utm_medium=email&utm_source=sendsmaily.
[39] https://www.quechoisir.org/action-ufc-que-choisir-fausses-promotions-l-ufc-que-choisir-depose-plainte-contre-8-sites-de-commerce-en-ligne-n108122/.
[40] I siti web sono stati selezionati sulla base della loro posizione nella classifica di popolarità su SimilarWeb nella categoria eCommerce e Shopping.

Su 475 prodotti controllati, sono comparse riduzioni di prezzo o altre promozioni riguardanti 360 prodotti (su 75 dei 95 siti web). Dalla verifica è inoltre emerso che su 27 siti web erano presenti *offerte combinate* in relazione a 88 prodotti. Infine erano piuttosto frequenti riduzioni percentuali generali o riduzioni percentuali legate a un *importo minimo di acquisto* (49,5 % dei siti web controllati).

Per quanto riguarda la presentazione delle riduzioni di prezzo/promozioni concernenti i prezzi di prodotti specifici (251 prodotti su 42 siti web), in circa il 90 % dei casi il **prezzo di riferimento era *sbarrato*** in modo da evidenziare lo sconto. Nel 75,6 % dei casi il **vantaggio di prezzo era presentato in *percentuale***. Spesso il prezzo di riferimento sbarrato e lo sconto espresso in percentuale o in valore assoluto erano utilizzati insieme per evidenziare la promozione.

Per quanto riguarda la **natura del vantaggio di prezzo**, nella maggior parte dei casi (69,7 %) i ricercatori non hanno rilevato nessuna descrizione o spiegazione del prezzo di riferimento (sbarrato) indicato. Ciò lascia presumere che il venditore stesse offrendo una riduzione del prezzo, il che significa che il prezzo di riferimento indicato doveva soddisfare i requisiti previsti per il "prezzo precedente" ai sensi dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi. Le restanti promozioni erano **confronti tra prezzi**. Nella maggior parte dei casi (25,8 %) era utilizzato come riferimento il prezzo di vendita al dettaglio raccomandato, negli altri casi si citavano il "prezzo medio" (3,1 %) e i prezzi su altri siti web (1,4 %).

Da tali risultati si desume che le riduzioni di prezzo erano il tipo prevalente di promozione concernente il prezzo; tuttavia occorre tenere presente che la spiegazione specifica del prezzo di riferimento potrebbe non essere stata facilmente visibile e percepibile in tutti i casi. Ad esempio la summenzionata relazione dell'associazione di consumatori francese UFC *Que Choisir* del maggio 2023, che ha esaminato un campione di 6 586 offerte con prezzi di riferimento sbarrati, ha concluso che solo il 3,4 % di tali offerte era costituito da "riduzioni del prezzo" ai sensi dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi. **Più di 9 su 10 di queste offerte costituivano piuttosto confronti tra prezzi** e utilizzavano molti modi diversi per presentare il prezzo di riferimento, ad esempio "prezzo di vendita al dettaglio raccomandato", "prezzo iniziale", "prezzo precedente", "prezzo medio sul mercato", "prezzo medio sui siti web concorrenti", "prezzo fornito dal venditore terzo" ecc.

L'indagine presso i consumatori nel quadro dello studio di sostegno ha raccolto le **percezioni dei consumatori riguardo ai tipi di promozioni concernenti i prezzi e alla loro prevalenza**. Una percentuale di rispondenti compresa tra il 52 % e il 66 % ha indicato di avere riscontrato almeno "qualche volta" una promozione concernente il prezzo negli ultimi 12 mesi: riduzione del prezzo in caso di acquisto di più articoli (66 %), riduzione in caso di superamento di un determinato importo di acquisto (60 %), riduzione del prezzo (56 %), prezzo ridotto per gli iscritti al "programma di fedeltà" (53 %) e confronti con il prezzo raccomandato (52 %).

Nel quadro della consultazione dei portatori di interessi, **le associazioni di categoria e le imprese dell'UE**, pur approvando l'idea di migliorare l'informazione dei consumatori e la trasparenza delle promozioni concernenti i prezzi, hanno criticato l'attuazione divergente della nuova norma nei vari Stati membri, ad esempio la sua estensione oltre la vendita di beni in alcuni Stati membri e la diversa applicazione dell'opzione normativa riguardante i beni deperibili, che peraltro sta causando

difficoltà per quanto riguarda gli scambi transfrontalieri. Chiedono inoltre un'applicazione più rigorosa delle norme per garantire parità di condizioni, anche con riferimento ai professionisti di paesi terzi che si rivolgono al mercato dell'UE. A tale proposito i rappresentanti delle imprese chiedono una forte cooperazione tra le autorità per la tutela dei consumatori in tutta l'UE nell'ambito della rete CPC[41].

Molti portatori di interessi delle imprese ritengono sia importante mantenere la **flessibilità attuale per quanto riguarda i confronti tra prezzi**. I confronti tra prezzi sono particolarmente importanti per le reti di franchising, in cui l'affiliante annuncia promozioni basate sul prezzo di vendita raccomandato, e nel settore degli "outlet" di moda. I portatori di interessi delle imprese ritengono che per i confronti tra prezzi debba essere mantenuto l'attuale approccio di valutazione caso per caso previsto dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, anche per quanto concerne l'uso del prezzo di vendita al dettaglio raccomandato come riferimento e delle tecniche di marketing consistenti nelle riduzioni in percentuale e in valore assoluto e nei prezzi di riferimento sbarrati. A loro avviso i professionisti che utilizzano i confronti tra prezzi possono garantire la necessaria trasparenza informando adeguatamente i consumatori; gli eventuali problemi possono essere affrontati attraverso un ampliamento degli orientamenti relativi alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali per quanto riguarda i confronti dei prezzi, in modo da precisare i criteri per un confronto equo (atti a garantire che il prezzo di riferimento sia reale, effettivo e rappresentativo). Molti portatori di interessi delle imprese si opporrebbero a ulteriori disposizioni formali in materia di confronti tra prezzi e chiedono nel contempo di evitare che le autorità nazionali dei vari Stati membri adottino approcci diversi rispetto ai confronti tra prezzi al momento di applicare le norme generali della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nei singoli casi secondo l'approccio di valutazione caso per caso.

In conclusione l'attuazione della nuova norma della direttiva sull'indicazione dei prezzi ha suscitato **importanti interrogativi circa la sua interpretazione, soprattutto in considerazione dell'ampia gamma di tecniche di promozione concernenti i prezzi utilizzate dai venditori**. Alcune delle questioni sollevate sono state chiarite nella presente relazione (a complemento degli orientamenti già forniti nella comunicazione della Commissione del 2021), mentre l'importante questione riguardante l'interazione tra il prezzo "precedente" regolamentato e altri prezzi di riferimento nelle riduzioni di prezzo sarà oggetto di una prossima sentenza della CGUE nella causa C-330/23, *Aldi Süd*.

A livello di attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi si osservano **talune divergenze tra gli Stati membri** per quanto riguarda l'ambito di applicazione della norma e le categorie di beni soggette ad opzioni normative. In particolare la diversa attuazione dell'opzione normativa per i "beni deperibili" desta preoccupazione quanto alla possibile assenza di condizioni di parità e di certezza del diritto per i consumatori e i professionisti. Sarebbe

[41] Cfr. ad esempio *Recommendations to improve the interpretation of and compliance with Article 6a of the 2019 Price Indication Directive*, Ecommerce Europe, EuroCommerce e Independent Retail Europe, 29 febbraio 2024, disponibile all'indirizzo: https://www.eurocommerce.eu/2024/02/recommendations-to-improve-the-interpretation-of-and-compliance-with-article-6a-of-the-2019-price-indication-directive/.

opportuno valutare soluzioni normative alternative per garantire una regolamentazione più armonizzata di queste categorie di beni in tutti gli Stati membri.

Vari Stati membri non solo hanno impartito orientamenti formali ai propri professionisti, a integrazione della comunicazione della Commissione, ma hanno anche svolto un'attività di monitoraggio del mercato e avviato azioni di esecuzione formale, anche cooperando nel quadro della rete CPC e utilizzando gli strumenti digitali che essa mette a disposizione. Un'applicazione rigorosa e costante continuerà a svolgere un ruolo essenziale nell'attuazione dell'articolo 6 bis della direttiva sull'indicazione dei prezzi. Anche molti rappresentanti dei professionisti invocano un'attuazione più uniforme e un'esecuzione più rigorosa delle norme per garantire condizioni di parità.

Molti rappresentanti dei consumatori e numerosi Stati membri evidenziano la necessità di **affrontare il rischio costituito dalla possibilità che i consumatori facciano confusione** tra le riduzioni di prezzo "regolamentate" e altre forme di vantaggi di prezzo che sono soggette unicamente alla valutazione caso per caso prevista dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Da quando le disposizioni della direttiva sull'indicazione dei prezzi concernenti le riduzioni di prezzo sono diventate applicabili, tali soluzioni alternative risultano più diffuse, in particolare i confronti tra prezzi che utilizzano come riferimento il prezzo di vendita al dettaglio raccomandato. Per contro i rappresentanti dei professionisti auspicano che la questione dei confronti tra prezzi sia oggetto di ulteriori orientamenti che ne stabiliscano i principi nel quadro della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. A loro avviso la flessibilità nella scelta delle tecniche di confronto tra prezzi dovrebbe essere mantenuta attraverso un'applicazione caso per caso della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Servono ulteriori studi per valutare se le attuali pratiche commerciali relative al marketing dei confronti tra prezzi ingenerino confusione e inducano in errore i consumatori quanto alla reale natura della promozione concernente il prezzo e al vantaggio che essa comporta.

8. Marketing basato sul "duplice livello di qualità"

L'espressione "duplice livello di qualità" è comunemente utilizzata con riferimento alle pratiche con cui i professionisti **commercializzano beni in diversi Stati membri come identici**, sebbene tali prodotti presentino differenze significative in termini di composizione o caratteristiche. Tali differenze sono legate non alla "qualità" dei beni in quanto tali, bensì alle differenze nella composizione o nelle caratteristiche degli stessi. Pertanto, sebbene sia comunemente utilizzata, l'espressione "duplice livello di qualità" non significa necessariamente che determinati prodotti sono di qualità inferiore. Riconoscendo l'importanza del problema delle differenze di qualità, sollevato dal Consiglio europeo[42], dal Parlamento europeo[43] nonché da alcuni Stati membri e

[42] Cfr. le conclusioni del presidente del Consiglio europeo del marzo 2017, disponibili all'indirizzo https://www.consilium.europa.eu/media/24101/09-conclusions-pec-it.pdf e, più di recente, le conclusioni del Consiglio europeo di aprile 2024, disponibili all'indirizzo https://www.consilium.europa.eu/media/ijfn0dky/euco-conclusions-20240417-18-it.pdf.

[43] Cfr. le interrogazioni presentate da membri del Parlamento europeo alla Commissione, disponibili all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/plenary/it/parliamentary-questions.html.

portatori di interessi, la Commissione ha proposto di rafforzare la tutela dei consumatori in questi casi mediante una specifica modifica della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

Il nuovo articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sulle pratiche commerciali sleali conferisce specificamente alle autorità competenti il potere di bloccare e vietare le pratiche basate sul "duplice livello di qualità", previa valutazione caso per caso. In base alla valutazione delle misure di recepimento effettuata dalla Commissione, nel complesso gli Stati membri hanno attuato correttamente nel diritto nazionale la disposizione relativa alle differenze di qualità. Un possibile problema di recepimento è attualmente oggetto di discussione con un solo Stato membro.

L'articolo 6 della direttiva sulle pratiche commerciali sleali mira a **garantire trasparenza**, affinché i consumatori non siano indotti in errore da prodotti che sono presentati come identici in tutta l'UE ma che in realtà identici non sono. Esso **si applica quando tale pratica di marketing potrebbe indurre i consumatori ad assumere decisioni di natura commerciale che non avrebbero preso se fossero stati a conoscenza delle differenze in termini di composizione e caratteristiche del bene**. La legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori non riguarda la composizione e le ricette dei prodotti. Pertanto questa modifica della direttiva sulle pratiche commerciali sleali non mira specificamente a garantire né impone specificamente l'armonizzazione delle ricette dei prodotti in tutta l'UE.

Alla fine del 2021 la Commissione ha chiarito l'applicazione dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera c), della direttiva sulle pratiche commerciali sleali in un'apposita sezione degli orientamenti relativi alla direttiva. Gli orientamenti chiariscono che, in linea con il vasto ambito di applicazione generale della direttiva, il "**marketing**" comprende sia la presentazione dei beni sulla loro confezione, e la relativa pubblicità, sia la vendita dei beni ai consumatori. La disposizione si applica a tutti i professionisti che intervengono nella fornitura dei beni ai consumatori, **sebbene il principale gruppo di destinatari sia chiaramente costituito dai produttori** che decidono in merito alla composizione, alla veste grafica e alla presentazione dei beni commercializzati in diversi Stati membri.

Negli orientamenti relativi alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali è fornita anche una spiegazione di concetti importanti, quali l'espressione **"identico" e la "significatività" della differenza** in termini di composizione o caratteristiche. In particolare viene chiarito che la "significatività" attiene alla percezione di un consumatore medio e rientra pertanto nella valutazione generale caso per caso dell'impatto del marketing sulla decisione di natura commerciale del consumatore medio che deve scegliere tra più beni. Gli orientamenti chiariscono inoltre che è necessario interpretare in maniera restrittiva l'eccezione relativa alle **differenze giustificate da "fattori legittimi e oggettivi"**, quali la disponibilità geografica o stagionale delle materie prime o le politiche volontarie di riformulazione nutrizionale dei professionisti che non possono essere attuate, dal punto di vista tecnico o economico, simultaneamente in tutti i mercati[44]. Inoltre, qualora sostengano che le differenze tra i prodotti commercializzati come identici sono giustificate da fattori legittimi e oggettivi, i professionisti dovrebbero informarne i consumatori

[44] A tale riguardo la strategia "Dal produttore al consumatore" raccomanda di riformulare i prodotti alimentari conformemente a linee guida per regimi alimentari sani e sostenibili. Tali strategie volontarie volte a ridurre ad esempio gli zuccheri aggiunti, i grassi saturi e il sale possono contemplare l'introduzione graduale di modifiche della ricetta per motivi organizzativi e per garantire l'accettazione da parte dei consumatori.

con altri mezzi, ad esempio nella relativa pubblicità, mediante informazioni fornite presso i locali del rivenditore o attraverso mezzi online facilmente accessibili.

La Commissione ha monitorato attivamente la questione del "duplice livello di qualità" nei vari Stati membri e continuerà ad adoperarsi in tal senso. Ha inoltre effettuato diversi studi in materia attraverso il Centro comune di ricerca.

Nel luglio 2023 la Commissione ha pubblicato i risultati di un **secondo studio sul confronto a livello dell'UE delle caratteristiche e della presentazione dei prodotti alimentari di marca**[45]. Lo studio, che ha interessato 26 Stati membri[46] (rispetto ai 19 che erano rientrati in un primo studio pubblicato nel 2019[47]), ha concluso che il 6 % dei prodotti alimentari presi in esame aveva una composizione diversa ma era di aspetto identico nella parte anteriore della confezione, mentre il 23 % dei prodotti presentava differenze di composizione che erano indicate in una certa misura mediante variazioni della veste grafica sulla parte anteriore della confezione[48].

Rispetto al primo studio del 2019, tale dato **rappresentava pertanto una diminuzione[49] di 7 punti percentuali del numero di beni che nella parte anteriore della confezione erano identici o simili ma che avevano una composizione o caratteristiche diverse**. Il risultato è incoraggiante, soprattutto perché la raccolta del campione da sottoporre ad analisi è avvenuta prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Come nel primo studio del 2019, nel 2023 la Commissione non ha riscontrato elementi che attestino l'esistenza di un modello geografico coerente nella composizione e nelle caratteristiche dei beni. Tuttavia questo ultimo studio ha anche dimostrato che vi sono ancora casi di prodotti di diversa composizione che sono commercializzati come identici. La Commissione continuerà a monitorare la questione e l'impatto dell'applicazione della nuova disposizione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali negli Stati membri.

Sempre nel 2023 la Commissione ha pubblicato una serie di altri importanti documenti analitici.

[45] Disponibile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.
[46] I dati sono stati raccolti nel 2021 in tutti gli Stati membri ad eccezione di Malta, dove non è stato possibile procedere al campionamento dei beni a causa delle restrizioni di viaggio legate alla COVID-19.
[47] Disponibile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC117088.
[48] Una quota significativa dei prodotti inclusi nella campagna di prova 2018/2019 (nonché nella campagna di prova del 2021) era costituita da prodotti in relazione ai quali le autorità nazionali per la tutela dei consumatori o le associazioni dei consumatori avevano ricevuto denunce riguardo a differenze tra le versioni nazionali e le versioni disponibili in altri Stati membri. Per tale ragione la quota di prodotti di qualità differenziata non è rappresentativa, giacché potrebbe costituire una sovrastima della quota complessiva di prodotti alimentari di qualità differenziata nel mercato unico dell'UE.
[49] Per le due categorie considerate nel loro insieme (prodotti che hanno una composizione diversa ma una presentazione simile o identica) negli stessi 19 Stati membri in cui era stato condotto lo studio del 2019 (rispetto ai 26 Stati membri interessati dallo studio del 2023) si registra una diminuzione di 7 punti percentuali, dal 31 % (studio del 2019) al 24 % (studio del 2023).

In primo luogo lo studio sui prodotti alimentari ha compreso un'**indagine presso i produttori dei prodotti in questione**[50]. La maggior parte (60 %) delle imprese che commercializzavano beni di qualità differenziata ha comunicato che ha preso o prenderà provvedimenti, ad esempio modificando la presentazione del prodotto (ossia l'aspetto della parte anteriore della confezione), armonizzando le ricette, attuando altre misure (ad esempio l'informazione dei consumatori) o ricorrendo a una combinazione di tali interventi. Tra i motivi che hanno spinto le imprese ad agire, quello menzionato più di frequente (dal 47 % di coloro che hanno fornito una risposta) è la legislazione dell'UE in materia di protezione dei consumatori. Altri motivi che hanno indotto le imprese ad affrontare la questione sono il cambiamento di strategia commerciale (20 %), l'intervento delle autorità pubbliche nazionali (7 %) e la pubblicità negativa (7 %). Le imprese che non prevedevano alcun intervento (40 % dei rispondenti) hanno motivato tale scelta adducendo differenze nelle normative nazionali (80 %). Alcune hanno menzionato fattori legati alla produzione (40 %), come quelli connessi alla disponibilità di materie prime in tutta l'UE o alle attrezzature tecniche utilizzate nelle fabbriche. Tra le motivazioni fornite figurano anche le preferenze dei consumatori, ad esempio specifici profili di gusto (30 %), e le differenze esistenti tra le norme volontarie nei vari Stati membri (20 %). Infine sono stati menzionati, tra gli "altri motivi", le diverse regole di arrotondamento per indicare la percentuale degli ingredienti nonché il diverso periodo di produzione dei prodotti confrontati.

In secondo luogo è stato completato uno studio basato su prove empiriche che ha sondato le **percezioni dei consumatori riguardo alle differenze esistenti, in termini di confezione e di versione del prodotto**, tra prodotti alimentari di marca apparentemente identici[51]. Dallo studio è emerso che gli elementi grafici sulla parte anteriore della confezione influiscono sulla percezione delle differenze in termini di confezione e di prodotto e sulle scelte del consumatore e che, data la complessità di tali elementi grafici, sarebbe necessaria una valutazione caso per caso della loro incidenza effettiva sulla percezione e sulle scelte del consumatore.

Infine la Commissione ha anche pubblicato uno **studio sul settore dei prodotti per l'igiene personale e per la casa** dopo aver adattato la metodologia esistente utilizzata in precedenza per i prodotti alimentari[52]. Essa ha riscontrato che nell'8 % dei casi i prodotti avevano una composizione diversa ma la parte anteriore della confezione era identica in almeno uno dei 20 Stati membri oggetto dell'indagine. Nel 25 % dei casi i prodotti avevano una composizione diversa e tali differenze erano indicate, in una certa misura, con una modifica della veste grafica sulla parte anteriore della confezione. I proprietari dei marchi hanno sostenuto che tali differenze erano dovute al fatto che il lancio dei prodotti era avvenuto in momenti diversi del ciclo di riformulazione dei prodotti stessi. Anche in questo caso non vi erano segni di una differenziazione coerente dei prodotti correlata a determinate regioni geografiche degli Stati membri partecipanti.

---

[50] I produttori di alimenti comprendono produttori di un'ampia gamma di prodotti quali dolciumi, cereali, zuppe, salatini e snack pronti al consumo, carne, prodotti lattiero-caseari, pesce, zuccheri, bevande analcoliche. Cfr. in particolare la relazione *EU-wide comparison of the characteristics and presentation of branded food products (2021)*, allegato 5 *Company survey results*, disponibile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131303.

[51] Disponibile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC130388.

[52] Disponibile all'indirizzo: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC134346. Lo studio è stato condotto in 15 Stati membri che hanno manifestato interesse a partecipare e in altri 5 Stati membri in cui i dati sono stati raccolti direttamente dal JRC.

I risultati preliminari dei vari studi sono stati presentati nel corso di una conferenza dei portatori di interessi nell'ottobre 2022[53] e i risultati finali sono stati illustrati alla commissione IMCO del Parlamento europeo nel settembre 2023.

Da un precedente studio della Commissione del 2020[54] è emerso che il fatto di informare i consumatori sulla differenziazione dei prodotti alimentari in vari Stati membri includendo l'indicazione "realizzato per" **ha inciso in maniera diversa sulle decisioni di acquisto dei consumatori**, ossia ha portato in alcuni casi alla scelta delle versioni "nazionali" e in altri casi alla scelta delle versioni "straniere". **Il comportamento del consumatore di fronte alla differenziazione dei beni dipenderebbe anche dall'entità della differenza**. È emerso che è più probabile che la decisione di natura commerciale del consumatore medio sia influenzata se il consumatore sa che uno o un certo numero di ingredienti chiave o il loro contenuto differisce in modo sostanziale[55]. Inoltre differenze di composizione più accentuate hanno maggiori probabilità di modificare le caratteristiche sensoriali, rendendo la differenza più evidente.

Nell'aprile 2023, per sostenere le autorità nazionali nelle loro attività riguardo alla questione del "duplice livello di qualità", la Commissione ha organizzato, insieme all'autorità rumena per la tutela dei consumatori, un **seminario specifico nel quadro della rete CPC**. Il seminario ha consentito una discussione proficua tra i rappresentanti degli Stati membri e le imprese. Pur ritenendo nel complesso che la questione sia importante, le autorità nazionali le attribuiscono un diverso grado di priorità, in quanto il marketing basato sul "duplice livello di qualità" non incide sui consumatori nello stesso modo in tutti gli Stati membri. La maggior parte delle autorità degli Stati membri ha sottolineato l'importanza della valutazione caso per caso e ha evidenziato che attualmente il problema del "duplice livello di qualità" desta minore preoccupazione rispetto al periodo precedente l'adozione della direttiva sulla modernizzazione, anche grazie ai dialoghi informali costruttivi con i produttori nel quadro dell'attuazione della nuova disposizione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

La presente relazione ha attinto alle informazioni raccolte attraverso i contatti avuti con una serie di portatori di interessi in merito alla questione del "duplice livello di qualità". Si sono tenuti colloqui con i ministeri nazionali di tutti gli Stati membri in relazione all'applicazione della direttiva sulla modernizzazione. Inoltre attraverso il più ampio programma di colloqui per il controllo dell'adeguatezza, i portatori di interessi coinvolti, comprese le associazioni di professionisti dell'UE, hanno fornito contributi sul tema del "duplice livello di qualità". Alcuni ministeri nazionali hanno riferito di ritenere che la questione del "duplice livello di qualità" sia già stata affrontata attraverso la direttiva sulla modernizzazione. Altri lo ritengono una questione di

[53] Tra i partecipanti figuravano associazioni di imprese, imprese del settore degli alimenti e delle bevande, autorità nazionali per la tutela dei consumatori e il BEUC.

[54] Relazione del JRC "*Economic analyses of differences in composition of seemingly identical branded food products in the Single Market*", 2020, disponibile all'indirizzo: https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/19769287-a153-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-242563517. La relazione ha analizzato, tramite esperimenti di laboratorio e online, se informare i consumatori sulle differenze tra i prodotti (espresse con la designazione "realizzato per il paese X") influisce sulla loro scelta di una versione del prodotto. Nell'esperimento online non è emersa una chiara preferenza per le versioni "nazionali" o non nazionali, mentre nell'esperimento in laboratorio sono state preferite le versioni nazionali.

[55] Relazione del JRC *Differences in composition of seemingly identical branded products: Impact on consumer purchase decisions and welfare*, 2020, disponibile all'indirizzo: https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/98ecec80-a154-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en.

scarsa importanza rispetto ad altre pratiche problematiche. Tuttavia alcuni Stati membri hanno segnalato che la questione del "duplice livello di qualità" continua a destare preoccupazione.

In base ai riscontri forniti per iscritto o nel corso dei colloqui dai ministeri nazionali, solo **due Stati membri hanno condotto indagini formali concernenti casi di duplice livello di qualità**. Le autorità ceche hanno portato avanti un procedimento per "duplice livello di qualità" che riguardava il produttore di un alimento con una composizione diversa rispetto a prodotti equivalenti commercializzati in altri Stati membri. Le autorità rumene hanno indagato su un caso riguardante una società produttrice di bevande analcoliche i cui prodotti della stessa marca avevano una composizione diversa in vari Stati membri. Le conclusioni di tali indagini non sono state annunciate pubblicamente dalle autorità interessate.

Inoltre nel 2024 la Slovacchia ha effettuato ricerche di mercato e ha riscontrato casi di prodotti che presentavano differenze di composizione, in particolare bevande analcoliche, prodotti di origine animale e condimenti. La Slovacchia ha presentato tali conclusioni al Consiglio "Agricoltura e pesca" del 27 maggio 2024, esortando la Commissione a continuare a prestare la dovuta attenzione a questo problema e invitando tutti gli Stati membri ad applicare la pertinente legislazione dell'UE[56].

L'indagine presso i portatori di interessi comprendeva anche domande specifiche concernenti la **percezione del danno subito dai consumatori** a causa di pratiche basate sul "duplice livello di qualità", le **azioni necessarie per affrontare il problema** e i **possibili tipi di azioni legislative**.

Per quanto riguarda il **danno arrecato ai consumatori**[57], 26 rispondenti hanno ritenuto che i consumatori siano danneggiati da pratiche basate sul "duplice livello di qualità" in larga misura o in misura moderata. Dei 26 rispondenti, 9 ministeri e autorità responsabili dell'esecuzione delle normative di 6 Stati membri e 7 associazioni di consumatori (associazioni nazionali di 6 Stati membri e 1 associazione a livello dell'UE) hanno risposto che i consumatori sono stati danneggiati. Nessuna associazione di imprese ha espresso questo giudizio.

Con riferimento alle **misure necessarie per contrastare le pratiche basate sul "duplice livello di qualità"** poste in essere dai professionisti[58], tra le autorità degli Stati membri (ministeri e autorità responsabili dell'esecuzione delle normative) i rappresentanti di tre Stati membri hanno risposto che le attuali disposizioni della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, che si basano su una valutazione caso per caso e sulla considerazione dell'impatto prodotto sui consumatori, sono adeguate e dovrebbero essere applicate, mentre i rappresentanti degli altri tre Stati membri hanno risposto che sono necessarie norme più rigorose. Per quanto riguarda le **associazioni di consumatori**, una ha ritenuto che le norme siano adeguate ma dovrebbero essere applicate meglio, mentre le associazioni che rappresentavano cinque Stati membri hanno ritenuto che siano

[56] Registrazione disponibile all'indirizzo: https://video.consilium.europa.eu/event/en/27486.
[57] Domanda 24 dell'indagine presso i portatori di interessi: "Lei ritiene che i consumatori siano danneggiati dalle pratiche dei professionisti che consistono nel commercializzare beni (attraverso il marchio e la presentazione dei prodotti) come identici a quelli disponibili in altri paesi dell'UE nonostante tali prodotti presentino differenze in termini di composizione e caratteristiche ('duplice livello di qualità')?".
[58] Domanda 26 dell'indagine presso i portatori di interessi: "Come giudica le misure volte a contrastare le pratiche basate sul 'duplice livello di qualità' poste in essere dai professionisti?".

necessarie norme più rigorose. L'unica associazione a livello dell'UE che ha partecipato non ha risposto a questa domanda.

Infine ai rispondenti che avevano indicato la necessità di "norme più rigorose" è stato chiesto di menzionare le **opzioni atte a rafforzare il quadro giuridico**[59]. I rispondenti potevano indicare più di una delle opzioni preformulate e proporre soluzioni alternative.

Dei quattro rispondenti che rappresentavano **i ministeri nazionali e le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (per un totale di tre Stati membri), tre (che rappresentavano due Stati membri) erano favorevoli all'idea di vietare tali pratiche di marketing in ogni caso e in tutti gli Stati membri interessati, indipendentemente dal loro impatto sui singoli consumatori nei singoli paesi. Tutti e quattro i rispondenti dei tre Stati membri erano (anche) favorevoli alle altre due opzioni: limitare/specificare la portata dei fattori "legittimi e oggettivi" che potrebbero giustificare tali pratiche di marketing e adottare norme supplementari in materia di informazione dei consumatori quando le versioni nazionali dei prodotti sono differenziate a causa di fattori "legittimi e oggettivi".

Delle cinque **associazioni di consumatori** (che rappresentavano cinque Stati membri), una era favorevole all'idea di vietare le pratiche di marketing basate sul "duplice livello di qualità" in ogni caso. Tre si sono espresse a favore delle altre opzioni: limitare/specificare la portata dei fattori "legittimi e oggettivi" e introdurre norme supplementari per informare i consumatori. Un'altra si è mostrata aperta a tutte le opzioni.

In conclusione l'esperienza acquisita nell'applicazione delle norme e le indagini condotte ai fini della presente relazione dimostrano che esiste una **diversa percezione dell'importanza dei problemi legati al "duplice livello di qualità**". Per taluni Stati membri la questione continua a destare preoccupazione. Per quanto riguarda la modifica pertinente introdotta dalla direttiva sulla modernizzazione, gli Stati membri sembrano ampiamente soddisfatti delle possibilità attualmente offerte dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, che consente di **intervenire rispetto a pratiche di marketing basate sul "duplice livello di qualità" ove ciò sia giustificato per tutelare i loro consumatori**, ossia caso per caso. Varie autorità nazionali hanno apprezzato la possibilità di collaborare a livello informale con le imprese per risolvere i problemi individuati.

L'indagine più recente a livello dell'UE condotta dalla Commissione sui prodotti alimentari dimostra che le imprese del settore hanno adottato misure per modificare la presentazione delle diverse versioni nazionali, evitare di indurre in errore i consumatori o armonizzare le ricette e la composizione dei prodotti in tutti gli Stati membri.

Alla luce di quanto precede, e a soli due anni dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni, risulta necessario **concentrarsi sull'attuazione e sull'applicazione delle nuove norme**.

Tenendo conto delle conclusioni del Consiglio europeo del 17 e 18 aprile 2024, la Commissione continuerà ad assistere gli Stati membri nella gestione dei casi di "duplice livello di qualità" che destano preoccupazione, sostenendo la cooperazione attraverso la rete CPC, promuovendo l'attuazione e l'applicazione efficaci delle nuove norme e continuando a monitorare la situazione nei mercati.

[59] Domanda 27 dell'indagine presso i portatori di interessi: "A suo parere quali delle seguenti norme rafforzerebbero il quadro giuridico in materia di pratiche basate sul 'duplice livello di qualità'?".

9. Vendite a domicilio non richieste, escursioni commerciali ed eventi di vendita

La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali (articolo 3, paragrafo 5) un'opzione normativa che consente agli Stati membri di adottare norme proporzionate e non discriminatorie per tutelare i legittimi interessi dei consumatori rispetto a pratiche commerciali o di vendita aggressive o ingannevoli nel contesto di visite non richieste presso l'abitazione di un consumatore ("**vendite a domicilio non richieste**")[60] oppure escursioni organizzate da un professionista con lo scopo o con l'effetto di promuovere o vendere prodotti ai consumatori ("**escursioni commerciali**"), laddove tali norme siano giustificate da motivi di tutela dei consumatori.

Il considerando 55 della direttiva sulla modernizzazione chiarisce che tali disposizioni nazionali **non dovrebbero vietare il ricorso a tali canali di vendita**. Fornisce inoltre esempi di possibili disposizioni nazionali, ad esempio quelle che vietano le visite non richieste se il consumatore ha chiaramente indicato che non le gradisce o che precisano gli orari della giornata in cui tali visite non sono autorizzate. Si osservi che queste nuove opzioni normative non pregiudicano le misure che gli Stati membri adottano per ragioni diverse dalla tutela dei consumatori, misure che non rientrano nell'ambito di applicazione armonizzato della direttiva sulle pratiche commerciali sleali (cfr. ad esempio il considerando 7 della direttiva, concernente le misure inerenti al buon gusto e alla decenza).

Inoltre la direttiva sui diritti dei consumatori è stata modificata in modo da consentire agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali che prevedano norme più favorevoli in materia di **diritto di recesso del consumatore**. Gli Stati membri possono pertanto prolungare da 14 a 30 giorni il periodo nel quale può essere esercitato il diritto di recesso in caso di visite non richieste o di escursioni commerciali (articolo 9, paragrafo 1 bis, della direttiva sui diritti dei consumatori) e possono derogare a specifiche eccezioni al diritto di recesso (di cui all'articolo 16, primo comma, lettere a), b), c) ed e), della direttiva sui diritti dei consumatori)[61].

Tali scelte normative non si applicano a un'altra categoria di vendite fuori dai locali commerciali – **eventi di vendita (dimostrazioni di prodotti) organizzati in luoghi diversi dai locali commerciali del professionista,** quali abitazioni private, caffè o ristoranti. Tali tecniche di vendita restano soggette alle norme generali della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e della direttiva sui diritti dei consumatori. La clausola di riesame contenuta nella direttiva sulla modernizzazione impone specificamente alla Commissione di valutare se le norme in vigore offrano un livello adeguato di tutela dei consumatori nel contesto di tali eventi di vendita.

[60] Nelle interviste condotte dal contraente, nel corso dello studio di sostegno, presso le associazioni di vendita diretta a livello dell'UE, SELDIA e Direct Selling Europe (DSE) hanno osservato che le visite non richieste rappresentano una minima percentuale delle attività di vendita a domicilio, che sono svolte principalmente attraverso visite concordate in anticipo con il consumatore.

[61] Ossia l'esenzione dal diritto di recesso per i contratti di servizi dopo la piena prestazione del servizio (lettera a)), la fornitura di beni o servizi il cui prezzo è legato a fluttuazioni nel mercato finanziario (lettera b)), la fornitura di beni confezionati su misura o chiaramente personalizzati (lettera c)) e la fornitura di beni sigillati che non si prestano ad essere restituiti per motivi igienici o connessi alla protezione della salute e sono stati aperti dopo la consegna (lettera e)).

Diversi Stati membri (Austria, Belgio, Cechia, Croazia, Francia, Germania, Slovacchia e Spagna)[62] si sono avvalsi delle **opzioni normative per regolamentare aspetti specifici delle visite non richieste e/o delle escursioni commerciali ai sensi della direttiva sulle pratiche commerciali sleali**. Ad esempio in base al diritto croato le visite non richieste presso l'abitazione del consumatore possono essere effettuate nei giorni feriali tra le 8.00 e le 20.00. In Germania, quando un contratto è concluso nell'ambito di una visita non richiesta presso l'abitazione di un consumatore, è vietato esigere che il consumatore paghi il bene o il servizio entro la fine del giorno in cui è concluso il contratto (tale regola non si applica per i pagamenti di importo inferiore a 50 EUR). La Francia vieta le visite non richieste di un professionista presso l'abitazione di un consumatore finalizzate alla vendita di beni o alla prestazione di servizi qualora il consumatore abbia indicato in modo chiaro e inequivocabile che non le gradisce.

Diversi Stati membri si avvalgono delle **opzioni normative previste dalla direttiva sui diritti dei consumatori concernenti il diritto di recesso**. Ad esempio Cipro, Grecia, Italia, Malta, Polonia, Romania e Slovacchia si utilizzano entrambe le opzioni, ossia hanno prolungato il periodo di recesso a 30 giorni e hanno rinunciato all'applicazione della totalità o di alcune delle eccezioni al diritto di recesso. Inoltre Cechia, Irlanda, Portogallo e Spagna si sono avvalsi solo della possibilità di prolungare il periodo di recesso a 30 giorni, mentre Austria, Croazia e Finlandia hanno rinunciato all'applicazione della totalità o di alcune delle quattro eccezioni al diritto di recesso.

I portatori di interessi che rappresentano il **settore delle vendite dirette** (comprendente le vendite a domicilio e le vendite in occasione di eventi) non hanno riferito alla Commissione preoccupazioni specifiche riguardo all'utilizzo di tali opzioni normative da parte degli Stati membri. Non vi sono inoltre indicazioni di un'incidenza significativa sugli scambi transfrontalieri. Secondo i rappresentanti del settore, la vendita a domicilio non è caratterizzata da una forte dimensione transfrontaliera. Inoltre molti venditori diretti si stanno convertendo a metodi di vendita online, pur mantenendo la caratteristica dell'interazione personale con i loro clienti.

Secondo l'indagine Ipsos del 2023 presso i venditori diretti[63], i metodi utilizzati più di frequente nella vendita a clienti esistenti sono le reti personali (54 %), le feste a domicilio/le dimostrazioni di prodotti (39 %) e i media sociali (39 %), mentre nella vendita a nuovi clienti potenziali si utilizzano soprattutto le raccomandazioni personali (*referral marketing*)/il passaparola (64 %), le reti personali (51 %) e le feste in abitazioni private/le dimostrazioni di prodotti (43 %).

Gli eventi di vendita organizzati (ossia la dimostrazione a fini di vendita di un prodotto presso un'abitazione privata, in un albergo o in un ristorante) sono soggetti alle disposizioni generali della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Le pratiche aggressive e ingannevoli nel

[62] Ulteriori informazioni in merito agli Stati membri che si avvalgono delle opzioni normative previste dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali e dalla direttiva sui diritti dei consumatori e in merito alle disposizioni nazionali pertinenti sono disponibili nelle notifiche degli Stati membri pubblicate dalla Commissione all'indirizzo: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/consumer-contract-law/consumer-rights-directive/regulatory-choices-under-article-29-crd_en?prefLang=it e all'indirizzo https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive/regulatory-choices-under-unfair-commercial-practices-directive-200529ec_en?prefLang=it.

[63] Indagine online condotta da Ipsos tra il 27 marzo e il 21 aprile 2023 in 12 Stati membri dell'UE (Cechia, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi, Polonia, Slovacchia, Spagna e Svezia), disponibile all'indirizzo https://directsellingeurope.eu/sites/default/files/2023-07/Ipsos%20Survey%202023%20-%20Full%20Visual.pdf.

contesto di tali eventi di vendita possono essere sanzionate dalle autorità nazionali sulla base di una valutazione caso per caso ai sensi degli articoli da 5 a 9 della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Inoltre l'allegato I della direttiva vieta le pratiche in cui il professionista dà l'impressione di non agire nel quadro della sua attività professionale e le pratiche che creano l'impressione che il consumatore non possa lasciare i locali commerciali fino alla conclusione del contratto. Inoltre la direttiva sulle pratiche commerciali sleali non pregiudica i regimi di autorizzazione e le misure nazionali adottate per scopi diversi dalla tutela dei consumatori (ad esempio motivi culturali, decenza, ecc.) e che pertanto esulano dall'ambito di applicazione della direttiva.

Lo studio di sostegno realizzato per la presente relazione non ha individuato nessun caso né alcuna azione di esecuzione a livello nazionale che riguardi specificamente **eventi di vendita**.

Nell'indagine condotta presso i consumatori nell'ambito dello studio di sostegno **solo una minoranza di consumatori** (il 16 %, con una percentuale variabile tra l'11 % in Portogallo e il 28 % in Romania) ha riferito di avere assistito, negli ultimi 12 mesi, a una **dimostrazione di prodotti a fini di vendita presso un'abitazione privata, in un albergo o in un ristorante**[64]. La stessa percentuale di rispondenti (il 16 %, con una percentuale variabile tra il 6 % in Ungheria e il 23 % in Svezia e Francia) ha riferito di avere ricevuto una **visita di vendita a domicilio non richiesta**. Ancora più basso è il numero di coloro che hanno partecipato ad **escursioni commerciali**: l'11 % (con una percentuale compresa tra l'8 % in Portogallo e Ungheria e il 14 % in Francia).

Tuttavia la maggior parte di coloro che erano stati esposti a tali tecniche di vendita (il 67 % nel caso delle vendite a domicilio e degli eventi di vendita e il 70 % nel caso delle escursioni commerciali) ha dichiarato di **essersi sentito sotto pressione**[65]. Per quanto riguarda le **visite non richieste**, la percentuale più elevata di consumatori che si sono sentiti sotto pressione è stata registrata in Estonia (81 %), quella più bassa in Francia (50 %). Per quanto concerne le **escursioni commerciali**, la percentuale più elevata di consumatori che hanno avvertito simili pressioni è stata registrata in Polonia (78 %), quella più bassa in Italia (63 %). Nel caso delle **dimostrazioni di prodotti** presso un'abitazione privata, in un albergo o in un ristorante, la percentuale più elevata è stata registrata in Portogallo (79 %), quella più bassa in Francia (59 %).

L'indagine tra i portatori di interessi comprendeva domande riguardanti la **percezione del danno subito dal consumatore** a causa di potenziali pratiche sleali, quali l'esercizio di pressioni indebite o l'uso di informazioni ingannevoli nel contesto di tali tecniche di vendita, nonché domande concernenti le misure necessarie[66].

Per quanto riguarda le **vendite a domicilio**, sono pervenute 128 risposte individuali, in cui 87 rispondenti hanno espresso un parere, mentre 41 hanno risposto "non so". Su un totale di 23 rispondenti **dei ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 17 Stati membri), 17 (che rappresentavano 12 Stati membri)

[64] Domanda 15 dell'indagine presso i consumatori: "Negli ultimi 12 mesi ha avuto a che fare con una delle seguenti pratiche di vendita?".

[65] Domanda 15.1 dell'indagine presso i consumatori: "In queste situazioni ha avuto la sensazione che il venditore esercitasse pressioni per indurla ad acquistare il prodotto o servizio?".

[66] Domanda 22 dell'indagine presso i portatori di interessi: "Ritiene che i consumatori siano danneggiati dalle pratiche commerciali sleali (ossia esercizio di pressioni indebite, informazioni ingannevoli) nel contesto delle seguenti tecniche di vendita utilizzate fuori dei locali commerciali abituali del venditore?".

hanno ritenuto che le vendite a domicilio danneggino i consumatori "in larga misura" o "in misura moderata". Su un totale di 13 rispondenti delle associazioni di consumatori (associazioni nazionali di 8 Stati membri e 2 associazioni a livello dell'UE), 12 hanno ritenuto che le vendite a domicilio arrechino un danno notevole o moderato ai consumatori. Tra i rispondenti delle **associazioni di imprese** (28), nessuno ha ritenuto che le vendite a domicilio arrechino ai consumatori un danno notevole o moderato.

Per quanto riguarda le **escursioni commerciali**, 76 rispondenti hanno espresso un'opinione, mentre 52 hanno risposto "non so". Su un totale di 25 rispondenti dei **ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 16 Stati membri), 12 rispondenti (che rappresentavano 10 Stati membri) hanno ritenuto che le escursioni commerciali danneggino i consumatori "in larga misura" o "in misura moderata". Su un totale di 13 rispondenti delle associazioni di consumatori (associazioni nazionali di 8 Stati membri e 2 associazioni a livello dell'UE), 11 hanno ritenuto che le vendite a domicilio causino un danno notevole o moderato ai consumatori. Nessuno dei rispondenti delle 27 **associazioni di imprese** ha ritenuto che le vendite a domicilio arrechino ai consumatori un danno notevole o moderato.

Infine, per quanto riguarda gli **eventi di vendita** organizzati, su un totale di 127 rispondenti, 78 hanno espresso un'opinione, mentre 49 hanno risposto "non so". Su un totale di 19 rispondenti dei **ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 13 Stati membri), 14 (che rappresentavano 11 Stati membri) hanno ritenuto che gli eventi di vendita danneggino i consumatori "in larga misura" o "in misura moderata". Su un totale di 14 rispondenti delle associazioni di consumatori (associazioni nazionali di 8 Stati membri e 3 associazioni a livello dell'UE), 11 hanno ritenuto che gli eventi di vendita danneggino i consumatori "in larga misura" o "in misura moderata". Nessuno dei 27 rispondenti delle **associazioni di imprese** ha risposto che tali eventi causano un danno notevole o moderato.

I **rispondenti** secondo i quali tali tecniche di vendita causano **un danno notevole o moderato** sono stati invitati a esprimere il loro parere sulle **misure che potrebbero essere adottate per garantire una migliore protezione dei consumatori**[67]. Sono pervenute 40 risposte per le vendite a domicilio, 31 per le escursioni commerciali e 34 per gli eventi di vendita organizzati.

Per quanto riguarda le **vendite a domicilio**, dei 16 rispondenti dei **ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 10 Stati membri), 8 (che rappresentavano 6 Stati membri) si sono espressi a favore di una **migliore applicazione** delle norme esistenti, 2 (che rappresentavano lo stesso Stato membro) erano favorevoli a **norme nazionali su misura più rigorose** e 4 (che rappresentavano 3 Stati membri) erano a favore di **norme nazionali più rigorose a livello dell'UE**.

Per quanto riguarda le **escursioni commerciali**, dei 16 rispondenti dei **ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 10 Stati membri), 7 (che rappresentavano 3 Stati membri) si sono espressi a favore di una **migliore applicazione** delle norme esistenti, 1 rispondente si è detto favorevole a **norme nazionali su misura più rigorose** e 2 rispondenti (che rappresentavano 2 Stati membri) erano a favore di **norme più rigorose a livello dell'UE**.

[67] Domanda 23 dell'indagine presso i portatori di interessi: "Quali misure sono necessarie per garantire una migliore protezione dei consumatori in questi casi?".

Per quanto riguarda gli **eventi di vendita** organizzati, dei 16 rispondenti **dei ministeri nazionali e delle autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative** (che rappresentavano 10 Stati membri), 4 (che rappresentavano 4 Stati membri) si sono espressi a favore di una **migliore applicazione** delle norme esistenti, 2 (che rappresentavano 2 Stati membri) erano favorevoli a **norme nazionali su misura più rigorose** e 4 (che rappresentavano 4 Stati membri) erano a favore di **norme più rigorose a livello dell'UE**.

A livello nazionale, nel 2022 l'autorità olandese per i consumatori e i mercati (ACM)[68] ha condotto uno studio sui consumatori. Lo studio ha concluso che le vendite a domicilio rappresentavano la tecnica di marketing utilizzata soprattutto per i contratti energetici ma anche per i biglietti della lotteria, i piani relativi alla telefonia e alla banda larga e le donazioni ad enti di beneficenza. Ha rilevato che nel contesto delle vendite a domicilio molti consumatori subiscono pressioni che hanno l'obiettivo di indurli a concludere il contratto.

In conclusione, sulla base dei dati raccolti per 10 Stati membri, solo una relativa minoranza di consumatori è esposta alle tre tecniche di vendita in questione. Tuttavia una percentuale elevata dei consumatori che sono stati concretamente esposti a tali tecniche di vendita riferisce di aver subito pressioni che destano preoccupazione quanto alla correttezza delle pratiche commerciali utilizzate dai relativi venditori. Vari Stati membri hanno attuato le nuove opzioni normative previste dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali e dalla direttiva sui diritti dei consumatori per introdurre ulteriori norme e restrizioni specifiche e/o per rafforzare il diritto di recesso del consumatore nelle vendite a domicilio e nelle escursioni commerciali. È troppo presto per trarre conclusioni sull'impatto di tali misure.

Per quanto riguarda gli **eventi di vendita** (dimostrazioni di prodotti), in base alla ricerca condotta per la presente relazione né gli Stati membri né i portatori di interessi sembrano invocare con forza un'azione normativa. Nemmeno gli eventi di vendita costituiscono una questione importante nei documenti di sintesi pervenuti (nell'ambito delle consultazioni pubbliche[69] o mirate). La direttiva sulle pratiche commerciali sleali consente agli Stati membri di limitare le pratiche sleali nel contesto degli eventi di vendita attraverso l'applicazione delle disposizioni generali contro le pratiche ingannevoli e aggressive e dei divieti specifici pertinenti contenuti nella lista nera.

10. Trasparenza nelle ricerche online

La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali (articolo 7, paragrafo 4 bis) l'obbligo di **informare i consumatori in merito ai principali parametri che determinano la classificazione dei prodotti nei risultati delle ricerche online nell'ambiente B2C**. Tale prescrizione ha integrato l'obbligo parallelo introdotto dal regolamento sulle relazioni piattaforme-imprese[70] nell'ambiente B2B. A norma della direttiva sulle pratiche

[68] Disponibile all'indirizzo: https://www.acm.nl/en/publications/acm-study-reveals-doorstep-selling-major-nuisance-consumers.

[69] Consultazione pubblica sul tema "Equità digitale - Controllo dell'adeguatezza del diritto dell'UE in materia di tutela dei consumatori", disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/public-consultation_it.

[70] Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 57). Il regolamento sulle relazioni piattaforme-imprese stabilisce tra l'altro requisiti di trasparenza che le piattaforme online e i motori di ricerca devono soddisfare per quanto riguarda i criteri di posizionamento nelle loro relazioni con gli utenti commerciali.

commerciali sleali tali obblighi si applicano ai mercati online e agli strumenti di confronto che consentono ai consumatori di cercare prodotti offerti da terzi (vale a dire da altri professionisti, ma anche da consumatori che offrono beni e servizi su piattaforme che fungono da intermediari nelle vendite da consumatore a consumatore (C2C)). Un obbligo analogo è previsto anche nella direttiva sui diritti dei consumatori (articolo 6 bis) e si applica solo ai mercati online. Inoltre nell'allegato I della direttiva sulle pratiche commerciali sleali è stato aggiunto l'obbligo specifico di indicare chiaramente la presenza di annunci pubblicitari e di promozioni di prodotti nei risultati di ricerca (punto 11 bis)).

Inoltre nel caso dei sistemi di raccomandazione il regolamento sui servizi digitali impone una maggiore trasparenza nelle condizioni generali per quanto riguarda i principali parametri utilizzati e prevede che siano fornite informazioni e funzionalità relative alle opzioni a disposizione dei consumatori che consentano loro di modificare o influenzare tali parametri. Il regolamento sui servizi digitali introduce inoltre l'obbligo per le piattaforme online di fornire a tutti i destinatari del servizio interessati una motivazione chiara e specifica per eventuali restrizioni alla visibilità di informazioni specifiche fornite dal destinatario del servizio, comprese la rimozione di contenuti, la disabilitazione dell'accesso ai contenuti o la retrocessione dei contenuti. Nel caso delle piattaforme online di dimensioni molto grandi e dei motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, il regolamento sui servizi digitali prescrive che sia disponibile almeno un'opzione non personalizzata per i sistemi di raccomandazione.

Per quanto riguarda le **percezioni dei consumatori quanto alla trasparenza della classificazione online**, la percentuale di consumatori che indicano di non essere riusciti a comprendere il metodo di posizionamento nei risultati di ricerca almeno "qualche volta" è stata del 52 % nel quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023 (rispetto al 54 % registrato nel quadro di valutazione del 2021). Nell'indagine presso i consumatori realizzata nell'ambito dello studio di sostegno è emerso che per il 21 % dei consumatori ("spesso" o "nella maggior parte dei casi") non è stato facile reperire, nei risultati di ricerca, informazioni sui parametri utilizzati per classificare tali risultati, mentre il 27 % dei consumatori ha riferito di avere avuto "qualche volta" difficoltà ad accedere a tali informazioni. Per quanto riguarda la pubblicità a pagamento o il posizionamento a pagamento nei risultati di ricerca, dal quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023 è emerso che il 75 % dei consumatori ha percepito la presenza di pubblicità occulta nei risultati di ricerca almeno "qualche volta" (rispetto al 78 % nel quadro di valutazione 2021).

Nell'ambito dello studio di sostegno è stato effettuato un **test di conformità** per valutare le **informazioni fornite ai consumatori** in merito ai parametri di classificazione nei risultati di ricerca e alla trasparenza **degli annunci pubblicitari a pagamento/dei posizionamenti a pagamento** su 85 siti web e app in 10 Stati membri.

I risultati indicano che solo sul 35 % dei siti web (30 siti su 85) i consumatori erano informati in merito ai **parametri che influenzano il posizionamento predefinito nei risultati di ricerca**. Le informazioni sulla classificazione dei risultati, quando erano presentate, erano generalmente chiare ma si limitavano a spiegare i principi generali (ossia che la classificazione era basata sulle ricerche di prodotti, sulla popolarità dei prodotti o sulla remunerazione ricevuta dai partner). Tali risultati sono ampiamente in linea con quelli del precedente studio sul rispetto, da parte delle piattaforme online, degli obblighi di trasparenza del posizionamento nelle loro relazioni con gli utenti commerciali, studio che è stato preparato per la relazione 2023 della Commissione concernente il regolamento sulle relazioni piattaforme-imprese. Dallo studio è emerso che soltanto un terzo di tutti i termini e di tutte le condizioni delle piattaforme online in esame conteneva informazioni sui

parametri principali di posizionamento e persino in tali casi le descrizioni erano state fornite in termini piuttosto generali[71].

Tra i risultati di ricerca comparivano in cima alla pagina risultati indicati come **posizionamenti (annunci pubblicitari) a pagamento** in un quinto dei casi (19,7 % delle ricerche, 15 siti web su 85). Nella maggior parte di questi risultati l'annuncio pubblicitario a pagamento o il posizionamento a pagamento era contrassegnato come "sponsorizzato" (37,7 %) o come "pubblicità" (33,3 %). Questi tipi di contenuti erano identificati anche con altri metodi, ad esempio con la presenza di un'icona o di un link su cui cliccare per essere rinviati a una pagina informativa, oppure un apposito testo visualizzabile posizionando il puntatore del mouse su una determinata icona (26,1 % dei casi).

Per quanto riguarda l'applicazione a livello dell'UE delle norme sull'identificazione degli annunci pubblicitari a pagamento, a seguito dell'azione coordinata ai sensi del regolamento CPC nel 2022, TikTok si è impegnata a identificare gli annunci pubblicitari a pagamento nei video con una nuova etichetta di cui sarà verificata l'efficacia[72].

In conclusione i dati raccolti attraverso l'indagine presso i consumatori e il test di conformità su un numero selezionato di siti web, nonché i quadri di valutazione delle condizioni dei consumatori indicano la necessità di migliorare la trasparenza riguardo ai parametri di classificazione dei risultati di ricerca. Inoltre i fornitori di funzionalità di ricerca online che includono annunci pubblicitari o posizionamenti a pagamento nei risultati di ricerca devono garantire che questi siano chiaramente visibili per i consumatori e facilmente distinguibili dagli altri risultati.

11. Recensioni dei consumatori

La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali uno specifico obbligo di trasparenza (articolo 7, paragrafo 6), stabilendo che i professionisti che forniscono l'accesso alle recensioni devono **informare i consumatori indicando se e in che modo garantiscono che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato il prodotto**. Ha inoltre integrato nell'allegato I (punti 23 ter e 23 quater) specifici divieti inerenti alle pratiche ingannevoli. In base a tali disposizioni, la nozione di "recensioni" dovrebbe essere interpretata in senso generale, in modo da comprendere non solo i messaggi testuali ma anche ad esempio le "valutazioni a stelle" e strumenti analoghi con i quali i consumatori esprimono il loro parere su un prodotto o sulle prestazioni di un professionista.

Una delle principali sfide nel settore delle recensioni è costituita dalle **misure che i professionisti** che forniscono l'accesso alle recensioni dei consumatori, in particolare gli intermediari online (ad esempio i mercati online e le apposite piattaforme di recensione), **devono adottare** per conformarsi al nuovo punto 23 ter dell'allegato I, che vieta di indicare che le recensioni di un prodotto sono inviate da consumatori che hanno effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto senza adottare misure ragionevoli e proporzionate per verificare che le recensioni provengano da tali consumatori. A norma di tale disposizione, **i professionisti che scelgono di presentare le recensioni messe a disposizione come recensioni dei consumatori devono adottare misure** che, senza costituire un obbligo generale di sorveglianza o di accertamento dei fatti (cfr. l'articolo 8 del

[71] Relazione della Commissione sulla prima revisione preliminare dell'attuazione del regolamento (UE) 2019/1150 (COM(2023) 525).
[72] Per ulteriori informazioni: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_22_3823.

regolamento sui servizi digitali), aumentino la probabilità che tali recensioni descrivano le esperienze reali degli utenti. Da un lato tale prescrizione comporta obblighi minimi che tutti i professionisti che forniscono l'accesso alle recensioni dei consumatori devono rispettare, ad esempio l'obbligo di ammettere solo recensioni di utenti che abbiano acquistato il prodotto in questione o di esigere che l'utente dimostri di aver utilizzato il prodotto in altri casi in cui il professionista che fornisce l'accesso alle recensioni non controlla le operazioni sottostanti. Dall'altro lato l'elemento della "proporzionalità e ragionevolezza" contenuto in tale disposizione implica l'obbligo per tali professionisti di adottare **misure supplementari per la prevenzione e la rimozione delle recensioni false che siano commisurate al proprio modello commerciale e ai rischi individuati** (ad esempio quando sono presi di mira da "broker" di recensioni false, cfr. in appresso). Tali misure possono includere, ad esempio, l'impiego di strumenti digitali e di intelligenza artificiale per analizzare le recensioni e bloccare quelle false.

Per quanto riguarda gli intermediari online, le recensioni false costituiscono contenuti illegali e sono soggette alle prescrizioni del regolamento sui servizi digitali concernenti la rimozione di questo tipo di contenuti. Inoltre gli intermediari online sono esentati dalla responsabilità, a determinate condizioni, per quanto riguarda il carattere illegale di tali recensioni o le potenziali richieste di risarcimento dei danni ad esse correlate.

Sono stati segnalati problemi relativi all'**autenticità** delle recensioni dei consumatori, ad esempio nell'**indagine a tappeto sulle recensioni dei consumatori**[73] che è stata condotta dalle autorità della rete CPC nel 2021 (ossia prima dell'entrata in applicazione della direttiva sulla modernizzazione): quasi due terzi dei negozi online, dei mercati online, dei siti web di prenotazione, dei motori di ricerca e dei siti di servizi di confronto analizzati hanno suscitato dubbi circa l'attendibilità delle recensioni.

Secondo il quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori del 2023, **il 69 % dei consumatori aveva notato almeno "qualche volta" recensioni di consumatori** che non sembravano autentiche (rispetto al 67 % emerso dal quadro di valutazione 2021). Per quanto riguarda l'obbligo di trasparenza per i professionisti che forniscono ai consumatori l'accesso alle recensioni, nell'indagine presso i consumatori realizzata nell'ambito dello studio di sostegno il 56 % dei consumatori ha riferito che almeno "qualche volta" non ha potuto trovare informazioni che indicassero come erano raccolte le recensioni e se l'impresa garantiva che le recensioni pubblicate provenissero da veri clienti.

Anche lo studio di sostegno ha esaminato il **rispetto, da parte dei professionisti**, del nuovo obbligo di informazione previsto dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Sono stati controllati 85 siti di commercio elettronico e di viaggi in 10 Stati membri; su 52 di questi siti comparivano recensioni dei consumatori ma solo in metà dei casi erano fornite informazioni sull'uso e sul trattamento delle recensioni. Ove disponibili, tali informazioni erano presentate nelle condizioni generali del sito Internet[74].

[73] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/sweeps_en?prefLang=it.

[74] Sui siti web i termini e le condizioni erano accessibili tramite un link collocato vicino alle recensioni oppure nel testo generale a caratteri piccoli presente sul sito (visualizzabile con un clic sulla sezione Termini e condizioni a fine pagina).

Diverse organizzazioni hanno esaminato le recensioni dei consumatori a livello nazionale. Nel 2023 l'agenzia svedese per i consumatori ha condotto un'indagine a tappeto[75] sulle recensioni dei consumatori nel settore assicurativo, riguardante 20 società che avevano pubblicato recensioni dei consumatori. L'indagine ha concluso che quasi tutte le società incluse nell'indagine a tappeto non indicavano se le recensioni provenissero da consumatori che avevano effettivamente utilizzato o acquistato i prodotti. Secondo uno studio effettuato nel 2023 dalla Federazione delle organizzazioni dei consumatori tedesche (*Verbraucherzentrale Bundesverband* – VzBv), la maggior parte dei 30 fornitori esaminati non rispettava affatto o non rispettava adeguatamente gli obblighi di informazione riguardanti le recensioni online[76]. Quest'ultimo studio ha inoltre evidenziato preoccupazioni relative alle pratiche dei gestori di siti web che incorporano nelle loro pagine recensioni provenienti da portali di valutazione esterni, talvolta senza fornire informazioni ai consumatori in merito alla verifica della provenienza di tali recensioni esterne.

Per quanto riguarda l'applicazione delle norme, a livello dell'UE le autorità nazionali hanno portato a compimento nel 2023 un'azione coordinata ai sensi del regolamento CPC concernente diversi servizi di Google (Google Store, Google Play Store, Google Ads e Google Search, Google Flights e Google Hotels), che ha riguardato tra l'altro le pratiche relative alle recensioni dei consumatori su Google Hotels. Google ha accettato di apportare modifiche per chiarire che le recensioni su Google Hotels non sono verificate[77].

Negli ultimi anni **varie autorità responsabili dell'esecuzione della normativa in materia di tutela dei consumatori** hanno preso provvedimenti per quanto riguarda le recensioni dei consumatori. Ad esempio nel 2022 l'autorità olandese per i consumatori e i mercati (ACM) ha irrogato una sanzione pecuniaria nei confronti di un negozio online[78] che aveva indotto in errore i consumatori nella vendita di vari prodotti di consumo. Il negozio online aveva pubblicato recensioni positive false e nascosto le recensioni negative. Nel 2021 l'ACM è intervenuta nei confronti di influencer che utilizzavano falsi like/mi piace e falsi follower[79]. Nel 2023 l'Ufficio polacco per la concorrenza e la tutela dei consumatori (UOKiK) ha agito nei confronti di società che vendevano false recensioni di consumatori[80]. Un organo giurisdizionale tedesco ha stabilito in una sentenza del 2022 che il numero totale delle recensioni incluse in un punteggio medio e il periodo di tempo durante il quale le recensioni sono state inviate costituiscono "informazioni rilevanti" ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali[81].

Molti problemi riguardanti le frodi relative alle recensioni traggono origine dalle azioni di **"broker" di recensioni false**, ossia soggetti specializzati in attività illecite che organizzano (in

[75] https://www.konsumentverket.se/contentassets/ce53a8b52bad4bf6b0e9138487ab4302/pm---granskning-av-konsumentrecensioner-pa-forsakringsomradet.pdf.

[76] https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/online-bewertungen-null-sterne-beim-marktcheck.

[77] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/social-media-and-search-engines_it.

[78] https://www.acm.nl/en/publications/acm-fines-online-store-trendx-having-misled-consumers.

[79] https://www.acm.nl/en/publications/influencers-stop-using-fake-likes-and-fake-followers-following-warning-issued-acm.

[80] https://archiwum.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=20066.

[81] La causa riguardava un convenuto che gestiva un sito web sul quale erano offerti i servizi di agenzie immobiliari. Sul sito veniva dichiarato che i clienti avevano valutato le agenzie immobiliari assegnando un punteggio medio di 4,7 stelle su 5, ma non erano fornite maggiori informazioni. Disponibile all'indirizzo: Hamburg - 315 O 160/21 | LG Hamburg 15. Zivilkammer | Urteil | Wettbewerbsverstoß im Internet: Irreführung bei Werbung mit Kundenbewertungen in einem ... (landesrecht-hamburg.de).

particolare nelle reti sociali) la pubblicazione di recensioni false di utenti (che possono essere utilizzatori o acquirenti effettivi dei prodotti in questione) a vantaggio di imprese che si avvalgono dei servizi di tali intermediari per promuovere la propria attività sui mercati online o su strumenti di recensione specializzati. Inoltre sono stati segnalati casi di broker di recensioni che offrono alle imprese di organizzare la pubblicazione di false recensioni positive sui siti di recensioni e che poi attuano ritorsioni nei confronti di coloro che rifiutano i loro servizi organizzando la pubblicazione di false recensioni negative. Alcune delle imprese interessate nell'UE riferiscono di avere presentato denunce penali e di avere avviato azioni di esecuzione a livello privato nei confronti dei broker di recensioni false. Un altro problema riscontrato in questo settore è costituito dalle recensioni generate dall'IA, che potrebbero essere più difficili da individuare.

Oltre alle attività di esecuzione delle norme, alcuni Stati membri **hanno pubblicato orientamenti** che contribuiscono ad aumentare la consapevolezza delle norme applicabili in questo ambito[82].

La Commissione promuove inoltre **misure volontarie da parte degli operatori del mercato**. A novembre del 2023 11 piattaforme online attive nell'UE (Allegro, AliExpress, Amazon, bol.com, CDiscount, eBay, eMAG, Etsy, Joom, Rakuten France e Wish) hanno sottoscritto l'"impegno per la tutela dei consumatori". Gli impegni volontari si applicano a partire da luglio 2024 e comprendono misure volte a migliorare la trasparenza e l'attendibilità delle recensioni dei consumatori, ad esempio la presentazione chiara, a vantaggio degli utenti, delle recensioni incentivate[83]. I firmatari riferiranno ogni sei mesi in merito all'attuazione degli impegni. Specificamente per le strutture ricettive turistiche la Commissione sta anche predisponendo un codice di condotta per le valutazioni e le recensioni online. Tale codice dovrebbe aumentare la coerenza nella fornitura di servizi ricettivi di qualità e migliorare la comparabilità e la trasparenza per i consumatori in tutta l'UE[84].

In conclusione **le sfide legate alle recensioni false, siano esse "positive" o "negative", sono in aumento**. I professionisti che forniscono l'accesso a recensioni da loro presentate come recensioni dei consumatori, in particolare quelli che sono fortemente esposti alle attività illecite dei broker di recensioni false, devono investire di più per bloccare le recensioni false. Le piattaforme online devono anche rispettare le disposizioni del regolamento sui servizi digitali per ridurre i contenuti illegali. I professionisti che forniscono l'accesso alle recensioni devono inoltre essere trasparenti nei confronti dei consumatori, affinché questi ultimi abbiano una visione equilibrata e realistica delle condizioni di raccolta delle recensioni e dei limiti riguardo alla loro attendibilità. Le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione delle normative dovrebbero prestare particolare attenzione a tale ambito e ricorrere ove opportuno al sistema di cooperazione previsto dal regolamento CPC, soprattutto per quanto concerne l'attività illecita dei broker di recensioni false che agiscono in palese violazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali. A tale riguardo la cooperazione con le imprese è importante.

[82] Ad esempio il Belgio (https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/guidelines-avis-en-ligne.pdf).
[83] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/consumer-protection-pledge_en?prefLang=it.
[84] Il codice di condotta per le valutazioni e le recensioni online destinato alle strutture ricettive turistiche corrisponde a una raccomandazione contenuta nello studio dal titolo *Study on the feasibility of possible initiatives at EU level and establishment of a multistakeholder platform on quality of tourism accommodation*, la cui sintesi è disponibile all'indirizzo:
https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/957eef55-24e8-11ed-8fa0-01aa75ed71a1.

12. Trasparenza dei mercati per quanto riguarda le parti contrattuali

La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali (articolo 7, paragrafo 4, lettera f)) e nella direttiva sui diritti dei consumatori (articolo 6 bis, paragrafo 1, lettera b)) nuove disposizioni in materia di trasparenza per quanto riguarda le parti contrattuali sui mercati online. I fornitori dei mercati online sono tenuti a fornire ai consumatori informazioni sullo status del terzo che offre beni, servizi o contenuto digitale e sull'applicabilità della normativa relativa alla protezione dei consumatori e a indicare quale professionista (fornitore terzo o mercato online) ha la responsabilità di garantire i diritti dei consumatori connessi al contratto (ad esempio la consegna dei beni o il diritto di recesso).

Inoltre il regolamento sui servizi digitali obbliga i mercati online a raccogliere informazioni sull'identità dell'operatore commerciale, a compiere il massimo sforzo possibile per valutare se le informazioni siano attendibili e complete, a mostrare tali informazioni ai consumatori e, su richiesta, a fornire tali informazioni alle autorità, nonché a sospendere i rapporti contrattuali con gli operatori commerciali che forniscono informazioni inesatte o incomplete (secondo il cosiddetto principio "conosci il tuo cliente" (*Know Your Business Customer*)).

Il test di conformità, l'indagine presso i consumatori nell'ambito dello studio di sostegno e il quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023 hanno esaminato il rispetto dell'obbligo di trasparenza da parte dei professionisti e le percezioni dei consumatori riguardo alla trasparenza sui mercati.

Per quanto riguarda le **percezioni dei consumatori**, nel quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023 il 7 % dei consumatori intervistati ha dichiarato di avere avuto problemi dopo avere scoperto che il prodotto acquistato su un mercato online era stato venduto da un privato anziché da un venditore professionista. Nell'indagine condotta presso i consumatori nell'ambito dello studio di sostegno il 47 % dei consumatori ha rilevato almeno qualche volta che, negli acquisti online, non era chiaro chi fosse il venditore e chi avrebbe provveduto alla consegna dei prodotti acquistati, mentre il 35 % ha segnalato di avere raramente o di non avere affatto riscontrato tale ambiguità.

Durante il **test di conformità** effettuato su 50 mercati online in 10 Stati membri nell'ambito dello studio di sostegno sono stati inoltre analizzati i problemi di trasparenza rilevati dai consumatori per quanto riguarda le parti contrattuali (in totale sono stati valutati 212 prodotti). Nel 65,6 % dei casi nella pagina dei risultati di ricerca erano disponibili informazioni che indicavano se il venditore era la piattaforma stessa o un altro soggetto. Nella pagina dei prodotti la percentuale di prodotti che riportavano l'indicazione del professionista è aumentata all'85 % dei prodotti presenti su 46 siti web, il che dimostra un livello di trasparenza piuttosto elevato. Inoltre i ricercatori hanno rilevato che nel 65 % di questi casi sottoposti al test le informazioni sullo status del venditore (professionista o privato) erano chiare e facili da individuare.

In conclusione la ricerca sui mercati online dimostra che queste piattaforme rispettano in larga misura il nuovo obbligo di informazione relativo allo status dei fornitori terzi. È piuttosto esigua la percentuale di consumatori che hanno riferito di avere avuto problemi in quanto non si erano resi conto che il venditore non era un professionista. Al contempo molti acquirenti online indicano che talvolta l'identità del venditore e le modalità della transazione non erano chiare.

13. Prezzi personalizzati

I professionisti possono personalizzare il prezzo delle loro offerte per specifici consumatori o gruppi di consumatori sulla base di un processo decisionale automatizzato e della profilazione dei consumatori. La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nella direttiva sui diritti dei consumatori un nuovo obbligo di informazione che impone ai professionisti di informare i consumatori che effettuano acquisti online in merito al fatto che il prezzo è stato personalizzato sulla base di un processo decisionale automatizzato (articolo 6, paragrafo 1, lettera e bis)). Tale obbligo di trasparenza nel punto vendita integra le prescrizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati[85], che stabilisce le norme relative alle operazioni sottostanti di raccolta e trattamento dei dati personali.

Non si dispone ancora di prove consolidate per quanto riguarda la pratica di personalizzazione dei prezzi. Dagli studi che la Commissione ha realizzato nel 2018 e nel 2022[86] non sono emerse prove coerenti e sistematiche del ricorso a prezzi o offerte personalizzate. Lo studio del Parlamento europeo del 2022 sui prezzi personalizzati ha concluso che non esistono prove empiriche sufficienti che dimostrino la reale diffusione di questa pratica[87]. Nel corso delle ricerche svolte da organizzazioni dei consumatori sono stati riscontrati prezzi personalizzati nei settori degli incontri online, delle strutture ricettive e delle compagnie aeree[88].

Le recenti indagini presso i consumatori forniscono ulteriori informazioni sulle **percezioni dei consumatori** riguardo ai prezzi personalizzati. Nell'indagine svolta presso i consumatori nell'ambito dello studio di sostegno è stato chiesto ai rispondenti se negli ultimi 12 mesi avessero ricevuto sconti o offerte di prezzo "personalizzate" su un sito web o per posta elettronica. Circa metà (55 %) dei rispondenti ha segnalato di essersi imbattuto in questo tipo di soluzioni personalizzate almeno "qualche volta". Nell'ambito del quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023 è stato chiesto ai consumatori di indicare, a proposito delle loro esperienze di acquisto online negli ultimi 12 mesi, con che frequenza avessero notato prezzi diversi per beni o servizi rispetto a quelli applicati ai loro omologhi. Dai risultati è emerso che il 39 % dei consumatori intervistati riteneva di aver riscontrato una situazione di questo tipo almeno "qualche volta" (rispetto al 38 % emerso dal quadro di valutazione del 2021).

Per quanto riguarda **il rispetto, da parte dei professionisti, del nuovo obbligo di informazione previsto dalla direttiva sui diritti dei consumatori,** il test di conformità effettuato nell'ambito dello studio di sostegno ha esaminato un totale di 207 prodotti presenti su 85 siti web/app. In nessun caso i ricercatori hanno riscontrato un'indicazione esplicita del fatto che il prezzo fosse personalizzato sulla base di un trattamento automatizzato. Inoltre i ricercatori hanno tentato di individuare le eventuali differenze di prezzo accedendo al sito con il loro browser abituale e con

[85] Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

[86] Studio del 2018 sulla personalizzazione, studio del 2022 sui modelli oscuri, disponibili all'indirizzo: https://commission.europa.eu/publications/consumer-market-study-online-market-segmentation-through-personalised-pricingoffers-european-union_en?prefLang=it e all'indirizzo https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/consumers/consumer-protection-policy/evidence-based-consumer-policy/behavioural-research_en?prefLang=it.

[87] Cfr. pagina 12 dello studio, disponibile all'indirizzo: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/734008/IPOL_STU(2022)734008_EN.pdf.

[88] *Each Consumer a Separate Market? – BEUC position paper on personalised pricing*, 2023, disponibile all'indirizzo: https://www.beuc.eu/position-papers/each-consumer-separate-market-beuc-position-paper-personalised-pricing.

un browser "pulito" da cui erano stati rimossi i *tracker*[89]. In tal modo i ricercatori hanno individuato differenze di prezzo in 10 siti web/app su 85, ossia per il 6 % dei 207 prodotti totali. È interessante notare che, nella maggior parte dei casi in cui i ricercatori hanno individuato una differenza di prezzo, la ricerca effettuata con un browser contenente informazioni personali ha generato un prezzo inferiore a quello ottenuto utilizzando un browser "pulito" da cui erano stati eliminati i *tracker*.

Per quanto riguarda l'**applicazione delle norme a livello dell'UE**, le autorità nazionali della rete CPC, nell'ambito dell'azione coordinata concernente il mercato online Wish.com, condotta nel 2022 sotto la guida dell'autorità danese, hanno rilevato che non era stato chiarito se e come il professionista avesse applicato prezzi personalizzati. Wish ha deciso di interrompere le proprie tecniche di determinazione personalizzata dei prezzi nell'UE[90]. Nel 2024, a seguito di un dialogo con la Commissione e le autorità nazionali per la tutela dei consumatori nell'ambito della rete CPC, Tinder si è impegnata a comunicare ai consumatori che gli sconti proposti per i servizi premium sono personalizzati attraverso strumenti automatizzati[91]. A parte queste azioni coordinate, finora gli Stati membri non hanno indicato ulteriori azioni di esecuzione per quanto riguarda gli obblighi di informazione previsti dalla direttiva sui diritti dei consumatori in relazione ai prezzi personalizzati.

In conclusione i venditori nell'UE non identificano le loro offerte di prezzo come basate sul trattamento automatizzato del profilo del cliente a cui si rivolgono. Ciò non esclude ovviamente la possibilità che tale pratica di personalizzazione dei prezzi sia effettivamente attuata; inoltre i consumatori percepiscono differenze di prezzo che potrebbero essere basate su un trattamento automatizzato e quindi essere soggette al nuovo obbligo di informazione previsto dalla direttiva sui diritti dei consumatori. Il test su piccola scala effettuato ai fini della presente relazione sembra indicare che alcuni professionisti potrebbero effettivamente applicare prezzi personalizzati, ma i risultati ottenuti non consentono di trarre conclusioni generali, nemmeno per quanto riguarda il vantaggio o lo svantaggio che tale pratica comporta per i consumatori interessati.

14. Rivendita di biglietti per eventi acquistati con strumenti automatizzati

I bot di *scalping* possono essere utilizzati per acquistare in modo automatico prodotti molto richiesti per poi rivenderli a un prezzo più elevato. La direttiva sulla modernizzazione ha integrato nell'allegato I della direttiva sulle pratiche commerciali sleali un nuovo punto 23 bis[92] che vieta ai professionisti di rivendere ai consumatori biglietti d'ingresso a eventi culturali e sportivi acquistati utilizzando software specializzati ("bot") per eludere i limiti tecnici fissati dai venditori primari

[89] Per la prima ricerca i ricercatori hanno utilizzato il loro browser abituale, entrando nel proprio account e visitando siti web su cui erano soliti navigare. Per la seconda ricerca "pulita", i ricercatori hanno utilizzato una VPN che li localizzava nello stesso paese e, dopo essersi disconnessi da tutti gli account, hanno effettuato le ricerche su un browser che non utilizzano mai, avendo cura di eliminare i cookie prima di ogni nuova ricerca.

[90] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_it#aliexpress-and-wish.

[91] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_24_1344.

[92] Tale divieto non pregiudica eventuali misure aggiuntive adottate a livello nazionale per tutelare i legittimi interessi dei consumatori e garantire la realizzazione della politica culturale e l'accesso agli eventi, ad esempio regolamentando il prezzo di rivendita dei biglietti. Alcuni Stati membri, ad esempio l'Irlanda, hanno emanato norme specifiche in materia.

dei biglietti. Per quanto riguarda i mercati secondari di emissione di biglietti sono pertinenti anche altre disposizioni della direttiva sulla modernizzazione, ad esempio il nuovo obbligo (introdotto nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali e nella direttiva sui diritti dei consumatori) che impone ai mercati online di comunicare ai consumatori se la persona che vende i biglietti è un professionista o un consumatore.

Gli organizzatori di eventi lamentano le pratiche dei rivenditori e delle piattaforme di rivendita che gonfiano i prezzi dei biglietti, mentre le piattaforme di rivendita temono che i venditori primari possano espandersi nel mercato di rivendita secondario e impedire la rivendita dei biglietti attraverso piattaforme secondarie concorrenti. Il nuovo divieto contemplato dalla direttiva sulle pratiche commerciali sleali si applica nel caso in cui i venditori primari dei biglietti abbiano attuato misure tecniche per limitare l'acquisto in blocco dei loro biglietti a fini di rivendita. L'applicazione di tale prescrizione può essere assicurata soltanto laddove i venditori primari individuino e segnalino l'acquisizione illecita dei biglietti. Lo studio di sostegno non ha individuato esempi nella giurisprudenza né esempi di azioni di esecuzione intraprese finora dalle autorità nazionali o da organizzazioni private nei confronti dei rivenditori di biglietti d'ingresso ad eventi acquistati mediante bot di *scalping*.

Per quanto riguarda più in generale le pratiche di rivendita di biglietti, nell'ambito di **un'azione coordinata ai sensi del regolamento CPC** a seguito di un dialogo con la Commissione e le autorità nazionali per la tutela dei consumatori, nel 2024 Viagogo, un mercato secondario online per l'acquisto di biglietti d'ingresso ad eventi dal vivo, si è impegnato a informare meglio i consumatori sulle condizioni di rivendita dei biglietti[93]. Sono stati inoltre segnalati alcuni casi nazionali relativi a pratiche (sleali) di rivendita di biglietti[94].

Secondo l'**indagine condotta presso i consumatori** nell'ambito dello studio di sostegno, il 33 % dei consumatori ha dichiarato che almeno "qualche volta" ha riscontrato, mentre cercava di acquistare un biglietto per un evento, che gli unici biglietti disponibili erano quelli venduti su canali secondari ad un prezzo più elevato[95]. Metà dei rispondenti non si è imbattuta in situazioni di questo tipo o non le ricorda. Nel quadro di valutazione delle condizioni dei consumatori 2023, rispondendo a una domanda più generica riguardante le pratiche di rivendita non limitate ai biglietti per eventi, il 21 % dei consumatori ha riferito di avere acquistato almeno "qualche volta" un nuovo prodotto a un prezzo più alto da un rivenditore perché il prodotto risultava esaurito sul sito ufficiale del marchio.

Nella **consultazione mirata condotta nell'ambito dello studio di sostegno** diversi portatori di interessi hanno evidenziato problemi in relazione alla rivendita di biglietti in generale e hanno proposto l'adozione di ulteriori misure normative, quali l'obbligo per i rivenditori di biglietti di fornire informazioni supplementari (ad esempio il valore originario impresso sul biglietto, eventuali spese o oneri aggiuntivi e l'indicazione del posto a sedere) o l'introduzione di limiti sui

[93] https://commission.europa.eu/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions/market-places-and-digital-services_it.

[94] Ad esempio un'azione di esecuzione nei confronti di una società di rivendita di biglietti in Francia; le informazioni sono disponibili al seguente indirizzo: https://www.prodiss.org/sites/default/files/atoms/files/presse_release_prodiss_gsc_20220203.pdf.

[95] Domanda 5.1 dell'indagine presso i consumatori: "Negli ultimi 12 mesi le è capitato di ritrovarsi nelle seguenti situazioni al momento di acquistare o di provare ad acquistare un qualunque tipo di prodotti o servizi online, compresi contenuti digitali/servizi digitali/abbonamenti digitali?".

prezzi di rivendita (ad esempio prezzo non superiore al prezzo del biglietto del venditore originario o introduzione di un massimale).

In conclusione la modifica della direttiva sulle pratiche commerciali sleali apportata dalla direttiva sulla modernizzazione riguarda un aspetto specifico della rivendita di biglietti che non è ancora stato oggetto di misure di esecuzione concrete. Per la sua applicazione pratica è indispensabile che i venditori primari siano collaborativi e disposti a limitare l'acquisto in blocco di biglietti a fini di rivendita. L'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e, ove pertinente, anche della direttiva sui diritti dei consumatori rimane estremamente pertinente per le questioni più ampie legate alla rivendita di biglietti, ad esempio la necessità di affrontare il problema delle informazioni ingannevoli o dell'omissione di informazioni sulla natura dell'offerta di rivendita.

15. Chiamate telefoniche a tariffa di base nei servizi di trasporto passeggeri

L'articolo 21 della direttiva sui diritti dei consumatori protegge i consumatori da costi aggiuntivi nel caso in cui debbano contattare il professionista per telefono in merito a un contratto concluso. Per effettuare tali chiamate il consumatore non deve essere tenuto a pagare più della "tariffa di base"[96]. La direttiva sulla modernizzazione ha esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 21 ai servizi di trasporto passeggeri.

Il **test di conformità** effettuato nell'ambito dello studio di sostegno fornisce alcune indicazioni sul rispetto di tale obbligo da parte dei professionisti controllati. Sono stati esaminati i tipi di numeri telefonici utilizzati dalle società di trasporto passeggeri (compagnie aeree, società di autobus, imprese ferroviarie e venditori intermediari di biglietti, per un totale di 50 siti web), per capire se si tratti di normali numeri di linea fissa/mobile, di numeri a pagamento o di numeri brevi/numeri verdi. In generale dal test è emerso che la maggior parte delle linee di assistenza telefonica dei siti web controllati (69 %) applicava una tariffa nazionale normale (ossia una tariffa fissa/mobile normale), un quarto offriva un servizio telefonico a pagamento (nella maggior parte dei casi, il costo era comunicato al consumatore in modo trasparente) e circa il 6 % offriva un numero telefonico gratuito. Inoltre nei casi sottoposti al test i numeri a pagamento si riferivano solitamente a servizi diversi dai servizi post-contrattuali offerti ai consumatori dall'impresa di trasporto (ad esempio vendite).

In conclusione gli elementi di prova finora disponibili indicano che le imprese di trasporto passeggeri hanno rispettato in larga misura il nuovo obbligo.

16. Conclusioni

La presente relazione riflette i risultati delle consultazioni e delle attività di raccolta di dati in merito al recepimento della direttiva sulla modernizzazione e l'esperienza acquisita nella sua

[96] Come chiarito dalla CGUE nella causa C-568/15, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV/comtech GmbH*, la nozione di "tariffa di base" è interpretata nel senso che i costi di chiamata relativi a un contratto concluso con un professionista per l'utilizzo di una linea di assistenza telefonica da questi predisposta non possono superare il costo di una chiamata diretta a un numero fisso geografico o a un numero di cellulare standard.

applicazione ed esecuzione nel lasso di tempo piuttosto breve che è trascorso dalla sua entrata in applicazione.

Per quanto riguarda il **recepimento**, i risultati sono piuttosto incoraggianti. La maggior parte delle disposizioni è stata recepita negli ordinamenti nazionali in modo piuttosto fluido, in molti casi alla lettera. I problemi individuati riguardano principalmente disposizioni che richiedevano un'integrazione più complessa nel quadro giuridico nazionale, in particolare le norme relative alle sanzioni in caso di violazioni e ai rimedi dei consumatori in presenza di pratiche commerciali sleali.

La presente relazione si è concentrata sui principali temi specifici affrontati dalla direttiva sulla modernizzazione, illustrando i dati disponibili e formulando conclusioni in merito ai suddetti temi, nei limiti del possibile in questa fase. Il breve periodo di riferimento non consente di trarre conclusioni definitive sull'**efficacia** delle modifiche introdotte dalla direttiva sulla modernizzazione. Tuttavia vi sono segnali positivi indicanti che tali modifiche, che hanno consolidato il quadro giuridico, stanno contribuendo a rafforzare la tutela dei consumatori.

L'**esperienza acquisita nell'applicazione delle norme** è per il momento limitata, ma è in fase di espansione, per lo meno nei settori più complessi che hanno concretamente un forte impatto diretto sui consumatori e sui professionisti, ad esempio per quanto riguarda le promozioni concernenti i prezzi e le recensioni dei consumatori, anche attraverso azioni coordinate nell'ambito della rete CPC. Viceversa, in base ai dati disponibili, le nuove disposizioni in materia di sanzioni pecuniarie per infrazioni in casi transfrontalieri che sono oggetto di azioni coordinate ai sensi del regolamento CPC o le norme in materia di rimedi previste nella direttiva sulle pratiche commerciali sleali non sono ancora state applicate nella pratica.

L'attuazione di varie disposizioni della direttiva sulla modernizzazione richiede ulteriore attenzione. Per quanto riguarda le **promozioni concernenti i prezzi**, oltre ai problemi di recepimento in alcuni Stati membri e alla diversa attuazione, da parte degli Stati membri, dell'eccezione per i beni deperibili, è evidente che i mercati hanno reagito alla nuova normativa convertendosi alle pratiche di confronto dei prezzi e creando in tal modo nuovi tipi di problemi in ordine alla trasparenza. I problemi legati alle **recensioni false** sono chiaramente in aumento. I professionisti che forniscono l'accesso a recensioni presentate come recensioni dei consumatori, in particolare quelli particolarmente esposti alle attività illecite dei broker di recensioni false, devono investire di più per bloccare le false recensioni. Il tema delle recensioni dovrebbe diventare maggiormente prioritario anche per le autorità responsabili dell'esecuzione delle normative, anche nell'ambito del regolamento sui servizi digitali.

Per quanto riguarda il **marketing basato sul "duplice livello di qualità"**, la soluzione legislativa adottata, che si basa su una valutazione caso per caso, consente di affrontare questo problema tenendo conto delle diverse situazioni dei consumatori e degli Stati membri. Emerge la necessità di concentrarsi sull'attuazione e sull'applicazione delle nuove norme. La Commissione continuerà a monitorare la situazione e ad agevolare l'applicazione transfrontaliera nell'ambito della rete CPC laddove sorgano problemi di interesse comune.

Per quanto riguarda gli **eventi di vendita** (dimostrazioni di prodotti), sebbene le percezioni dei consumatori suscitino preoccupazioni quanto alla correttezza delle pratiche commerciali nel contesto di questa tecnica di vendita relativamente poco utilizzata, le consultazioni condotte per la presente relazione non hanno evidenziato forti richieste di intervento legislativo a livello dell'UE. Piuttosto dovrebbero essere applicate le norme vigenti della direttiva sulle pratiche commerciali sleali, che si applicano integralmente agli eventi di vendita.

Nel complesso è evidente che l'**evoluzione dei mercati di consumo online e delle nuove tecnologie** pone una serie di sfide e va monitorata con attenzione. A tale proposito la presente relazione integra il controllo attualmente in atto in merito all'adeguatezza del diritto dei consumatori dell'UE in materia di equità digitale, che valuta in modo più ampio l'adeguatezza delle vigenti norme a tutela dei consumatori nel settore digitale. Inoltre un'**applicazione efficace** è fondamentale per sfruttare appieno il potenziale delle modifiche apportate dalla direttiva sulla modernizzazione.