

RELAZIONE TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Provvedimento: Schema di decreto legislativo di recepimento 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.

Amministrazione: Ministero delle imprese e del made in Italy

Referente: Ufficio legislativo

Parte I: Aspetti tecnico-normativi di diritto interno

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.

Lo schema di decreto legislativo in oggetto introduce norme di 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. La direttiva (UE) 2019/2161 è stata adottata a norma dell'articolo 114 TFUE, in funzione di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori mediante misure applicate in tutta l'Unione europea e di consolidare ulteriormente un ambiente sano per i consumatori a sostegno della crescita economica. Essa mira a estendere la protezione dei consumatori nell'ambiente *online*, conferire alle autorità nazionali preposte alla tutela dei consumatori poteri sanzionatori più incisivi, intervenendo in modo puntuale con riguardo alla modifica di quattro pre-esistenti direttive: direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, direttiva 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori.

Essa si basa su una scelta tendenziale di armonizzazione massima, ovverosia contiene disposizioni che devono essere "rigidamente" introdotte nei sistemi nazionali, senza che sia possibile abbassare il livello di protezione dei consumatori con norme nazionali diverse. In taluni passaggi, tuttavia, la formulazione delle norme europee mantiene in ogni caso talune possibilità di opzione.

Con la direttiva attuata tramite il presente schema di decreto legislativo sono state, dunque, armonizzate pienamente le norme concernenti l'apparato sanzionatorio, l'estensione della protezione dei consumatori con riferimento ai servizi digitali e alle pratiche commerciali scorrette, gli obblighi informativi nei confronti dei consumatori per assicurare la piena trasparenza. In linea generale, tra le principali finalità della direttiva 2019/2161 vi è quella di una migliore applicazione delle norme a tutela dei consumatori a livello unionale che si sostanzia mediante interventi correttivi e che consentano maggiore omogeneità nell'apparato sanzionatorio, anche attraverso la previsione di criteri uniformi di irrogazione delle sanzioni, nonché in un adeguamento delle norme rispetto all'evoluzione tecnologica e alla crescita delle transazioni *online*.

L'emanazione del presente atto normativo è coerente con il programma di Governo laddove adempie ad un obbligo di attuare le direttive europee e volge ad un sempre migliore adeguamento della normativa interna al diritto europeo. Si segnala, infine, l'urgenza e la necessità dell'intervento normativo, stante l'avvio della procedura di infrazione da parte della Commissione europea (n. 2022/0107) relativa al mancato recepimento della direttiva in esame e l'avvenuta approvazione della legge di delegazione europea 2021 del 4 agosto 2022 n. 127 (cfr. in particolare, l'art. 4).

2) **Analisi del quadro normativo nazionale**

Con riferimento, più specificatamente, alle scelte operate nell'elaborazione dello schema in esame, si evidenzia che lo stesso, è stato elaborato sulla base della legge di delegazione europea 2021 del 4 agosto 2022, n. 127 e, in particolare dell'art. 4 che recita:

“1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, il Governo osserva, oltre ai principi e criteri direttivi generali di cui all'articolo 32 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i seguenti principi e criteri direttivi specifici:

- a) apportare alle disposizioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, le modifiche e le integrazioni necessarie per il recepimento delle disposizioni contenute nella direttiva;
- b) coordinare le disposizioni relative all'indicazione di prezzi, da introdurre nel codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, in attuazione delle modifiche apportate alla direttiva 98/6/CE, con le altre disposizioni vigenti in materia di indicazione di prezzi e, in particolare, con le disposizioni dell'articolo 15 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114;
- c) revisionare e adeguare l'apparato sanzionatorio amministrativo, già previsto dal codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, nelle materie oggetto della direttiva (UE) 2019/2161, attraverso la previsione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle relative violazioni;
- d) stabilire che i poteri sanzionatori di cui agli articoli 1, 3 e 4 della direttiva (UE) 2019/2161 siano esercitati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato anche in relazione alle fattispecie di esclusivo rilievo nazionale, cui si applicano le disposizioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27, comma 1-bis, del medesimo codice;
- e) prevedere che il massimo edittale delle sanzioni inflitte a norma dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sia almeno pari al 4 per cento del fatturato annuo del professionista nello Stato membro o negli Stati membri interessati;
- f) stabilire le specifiche modalità di indicazione del prezzo precedente in caso di riduzioni di prezzo per prodotti immessi sul mercato da meno di trenta giorni, nonché in caso di aumenti progressivi della riduzione di prezzo, ed escludere, in ogni caso, dalla disciplina della indicazione del prezzo precedente i beni che possono deteriorarsi o scadere rapidamente; prolungare altresì a trenta giorni il termine di recesso per i contratti stipulati nel contesto di visite a domicilio non richieste e di escursioni organizzate per vendere prodotti e prevedere che non si applichino, nei medesimi casi, le esclusioni del diritto di recesso”.

Si segnala, inoltre, che le modifiche recate dal presente articolato intervengono sul Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 in quanto lo stesso già raccoglie tutte le disposizioni nazionali con cui sono state a suo tempo recepite le citate direttive relative alle clausole vessatorie (direttiva 93/13), indicazione dei prezzi (direttiva 98/6), pratiche commerciali scorrette (direttiva 2005/29) e c.d. diritti dei consumatori (direttiva 2011/83). In merito si rimanda a quanto illustrato, nel dettaglio, nella tabella di concordanza.

3) **Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti**

Nell'adeguare le norme italiane a quelle della direttiva, al fine di darvi piena attuazione, si è cercato di lasciare il più possibile inalterato il precedente quadro normativo, intervenendo solo laddove ciò fosse necessario alla piena attuazione della stessa, avuto riguardo alla *ratio* della medesima e nel rispetto dei principi civilistici cardine del nostro sistema. Si è inoltre compiuto uno sforzo di allineamento con le norme

del decreto legislativo n. 170/2021 di recepimento della direttiva (UE) 2019/771, del decreto legislativo n. 173/2021 di recepimento della direttiva (UE) 2019/770 e del decreto legislativo n. 198/2021 di recepimento della direttiva 2019/633.

Alla luce del criterio di delega di cui all'art. 4, c.1, lett. b) della L. 127/2022 si è provveduto a coordinare opportunamente le disposizioni relative all'indicazione dei prezzi con taluni profili afferenti alla disciplina delle vendite straordinarie di cui all'art. 15 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (*Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

L'articolato non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazione e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo concerne disposizioni in materia di diritti dei consumatori e al relativo apparato sanzionatorio; tali materie sono riservate alla fonte primaria.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non vi sono progetti di legge che vertono sulla medesima materia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti in materia.

Parte II: Contesto normativo comunitario e internazionale

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento mira ad adeguare, nella materia in esame, l'ordinamento interno a quello europeo, dando piena attuazione alle norme di una direttiva europea elaborata in larga parte con norme di armonizzazione massima. L'intervento in oggetto è pienamente compatibile con l'ordinamento comunitario.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

E' stata avviata una procedura di infrazione da parte della Commissione europea (n. 2022/0107) relativa al mancato recepimento della direttiva in esame, giunta alla fase di parere motivato

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali, anzi discende proprio dall'adempimento all'obbligo di dare piena attuazione al diritto europeo.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Non si è a conoscenza di giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia sugli istituti disciplinati dalla presente direttiva.

14) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non consta siano pendenti giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte degli altri Stati membri dell'UE

Il 13 novembre 2020 la Commissione europea ha adottato la Comunicazione 696/2020 al Parlamento e al Consiglio "Nuova agenda dei consumatori. Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile" contenente il programma per le politiche dei consumatori 2020-2025 che fornisce il quadro strategico entro cui collocare la direttiva (UE) 2019/2161, adottata dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea il 27 novembre 2019, che necessita ora di essere recepita nell'ordinamento interno. Inoltre, la Commissione europea il 17 dicembre 2021 ha adottato diverse comunicazioni che forniscono orientamenti sull'applicazione delle direttive oggetto di modifica da parte della direttiva 2019/2161. La Commissione ha aggiornato i suoi orientamenti per tenere conto delle modifiche apportate alle direttive dal pacchetto "New Deal per i consumatori" e per spiegare l'applicazione del diritto dei consumatori dell'UE ai nuovi sviluppi in settori chiave, in particolare per quanto riguarda le transizioni digitale e verde.

Parte III: Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo

1. Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Lo schema di articolato introduce nuove definizioni, salvaguardando la coerenza con quelle esistenti. Si precisa, inoltre, che le definizioni sono riprodotte in modo pedissequo rispetto alla formulazione adottata nella direttiva. Si segnalano, in particolare, le seguenti modifiche al Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206:

1. l'articolo 17-*bis* aggiuntivo, al **comma 2**, contiene la definizione di “prezzo precedente”, come previsto dall'articolo 2 della direttiva (UE) 2019/2161, che introduce nella direttiva 98/6/CE l'articolo 6-*bis*;
2. l'articolo 18, al **comma 1**, reca:
 - a) una nuova definizione di “prodotto” (lett. c), come prevista dall'articolo 3 n. 1) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, comma 1, della direttiva 2005/29/CE;
 - b) le definizioni di “classificazione” (lett. n-*bis*) e di “mercato online” (lett. n-*ter*), come prevista dall'articolo 3 n. 1) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, comma 1, della direttiva 2005/29/CE;
3. l'articolo 45, al **comma 1**, contiene:
 - a) la definizione di “bene” (lett. c), come prevista dall'articolo 4, n. 1), lett. a) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/83/UE, declinata al singolare per coerenza con la scelta letterale compiuta nel testo vigente;
 - b) la definizione di “dato personale” (lett. d-*bis*), come prevista dall'articolo 4, n. 1), lett. b) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/83/UE;
 - c) le nuove definizioni di “contratto di vendita” (lett. e) e di “contratto di servizi” (lett. f), come previste dall'articolo 4, n. 1), lett. c) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/83/UE;
 - d) le definizioni di “servizio digitale” (lett. q-*bis*), “mercato *online*” (lett. q-*ter*), “fornitore di mercato *online*” (lett. q-*quater*), “compatibilità” (lett. q-*quinqies*), “funzionalità” (lett. q-*sexies*) e “interoperabilità” (lett. q-*septies*) come previste dall'articolo 4, n. 1), lett. e) della direttiva (UE) 2019/2161, che modifica l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2011/83/UE.

2. Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di articolato normativo sono corretti.

3. Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Il provvedimento in esame utilizza la tecnica della novellazione e interviene integralmente sul decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo. Per il dettaglio si rimanda alla tabella di concordanza

4. Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite.

L'intervento normativo comporta unicamente effetti abrogativi impliciti relativamente alle norme modificate dalla direttiva, per le quali si rimanda alla tabella di concordanza.

5. Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo e di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Il provvedimento in esame non introduce disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6. Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

La legge di delegazione europea 2021 n. 127 è stata approvata il 4 agosto 2022.

7. Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo non richiede l'adozione di atti attuativi successivi.

8. Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi

La proposta normativa non necessita di elaborazioni statistiche da parte dell'Istituto nazionale di statistica.