

Analisi impatto regolamentazione (A.I.R.) (Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169)

Provvedimento: disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese – Capo IV recante “*Lotta alle false recensioni*”

SINTESI DELL’AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

La presente relazione descrive l’analisi d’impatto della regolamentazione relativa al Capo IV recante “*Lotta alle false recensioni*” del disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese.

L’analisi è svolta in coerenza con il disposto dell’articolo 9 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169.

La *ratio* dell’intervento in esame consiste nel disciplinare i criteri da osservare per la pubblicazione delle recensioni *online* rilasciate dagli utenti su prodotti e servizi offerti dalle imprese della ristorazione e dalle strutture del settore turistico situate in Italia, ivi incluse quelle di tipo ricettivo e termale e su qualunque altra forma di attrazione turistica offerta sul territorio italiano.

La pubblicazione sempre più assidua di recensioni false, in un mercato in cui le recensioni sono divenute fattore chiave nel processo di decisione di acquisto di prodotto e servizi, ha richiesto di normare il fenomeno con la finalità di garantire la circolazione di giudizi autentici e certificati che siano lo specchio di un’esperienza realmente vissuta da un soggetto identificato.

Le recensioni, per essere pubblicabili, devono possedere i seguenti requisiti (art. 13):

- provenire da consumatori che dimostrano la propria identità e l’effettivo utilizzo del servizio o della prestazione;
- essere motivate e rilasciate entro 15 giorni dal termine dell’esperienza;
- essere sufficientemente dettagliate e rispondenti alla tipologia del prodotto utilizzato o alle caratteristiche della struttura che lo offre.

Si prevede il diritto del legale rappresentante della struttura recensita di:

- replicare al giudizio ricevuto;
- ottenere la cancellazione delle recensioni qualora l’autore non abbia usufruito del bene o servizio recensito, o le recensioni siano ingannevoli, non veritiere o eccessive;
- ottenere la cancellazione delle recensioni una volta decorsi due anni dalla data di fruizione del servizio o dell’adozione di misure idonee a modificare o superare le ragioni che avevano dato luogo al giudizio espresso.

Si stabilisce il divieto di (art. 14):

- acquisto e cessione di recensioni, apprezzamenti o interazioni (c.d. like), anche tra imprenditori e intermediari, anche se non successivamente diffusi;
- attribuzione a un prodotto o a un servizio di recensioni formulate dai consumatori in relazione a un prodotto o un servizio differenti;
- promozione e condizionamento del contenuto delle recensioni mediante incentivi.

Infine, l’art. 15 affida all’AGCOM il compito di disciplinare con regolamento l’adozione di codici di condotta da parte degli intermediari e dei soggetti attivi nella diffusione di recensioni *online* (comunicando ad AGCM, MIMIT e MITUR quelli sottoscritti), cui è demandata l’individuazione di misure idonee a:

- a) dimostrare l’identità del consumatore;
- b) garantire la provenienza delle recensioni da fruitori effettivi di un prodotto o servizio;

- c) garantire il rispetto dei requisiti previsti all'articolo 13;
- d) assicurare trasparenza ed imparzialità nella gestione delle recensioni;
- e) garantire recensioni sufficientemente dettagliate e il diritto al contraddittorio e alla replica;
- f) impedire l'associazione di recensioni con contenuti promozionali non dichiarati;
- g) disciplinare la rimozione delle recensioni;
- h) consentire o agevolare l'individuazione delle attività fraudolente;
- i) prevenire l'utilizzo di punteggi basati su criteri poco chiari, non esplicitati, o comunque ingannevoli.

Le disposizioni contenute nel Capo IV non sono applicabili alle recensioni già pubblicate alla data dell'entrata in vigore della legge (art. 16) e non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 17).

L'obiettivo generale del presente intervento normativo è quello di contrastare il fenomeno delle false recensioni e di tutelare i consumatori dai rischi e dai condizionamenti derivanti da esse rafforzando la trasparenza e garantendo una maggiore correttezza dell'ecosistema digitale.

Il testo del Capo IV è stato predisposto dal Ministero del turismo all'esito delle interlocuzioni svolte con il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM).

All'esito delle suddette interlocuzioni, l'Amministrazione ha ritenuto di scegliere un'opzione di regolazione diretta della materia, intervenendo con disposizioni di rango primario.

I destinatari del presente intervento normativo sono in primo luogo i consumatori e gli imprenditori del settore ristorativo e turistico (destinatari diretti) e, in secondo luogo, MIMIT, MITUR, AGCM AGCOM in quanto autorità vigilanti (destinatari indiretti).

L'impatto atteso dalle disposizioni di cui al Capo IV è, nell'ottica dei consumatori, una maggior fiducia nella genuinità e attendibilità delle recensioni dei prodotti e servizi cui accedono, anche in virtù delle misure correttive attuabili in caso di attività fraudolente, mentre, per le imprese, la possibilità di difendersi dal rischio di pubblicità ingannevole e sviamento della clientela, potendo e dovendo quindi contare solo su *feedback* di cui sia garantita la provenienza e la veridicità.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

Il Capo IV del disegno di legge in esame introduce disposizioni volte a contrastare il fenomeno delle false recensioni e a tutelare i consumatori dai rischi e dai condizionamenti derivanti da esse.

Tale fenomeno rappresenta una sfida significativa per le imprese, per i consumatori e per la competitività del mercato. In un'era in cui internet e la digitalizzazione hanno trasformato il modo di fruire di servizi e acquistare beni, le recensioni *online* sono divenute uno strumento essenziale per i consumatori nelle scelte di acquisto. Esse, infatti, assumono un ruolo sempre più significativo per l'incremento dei profitti delle imprese, ormai basati sul livello reputazionale di cui esse godono.

Tuttavia, la facilità con cui è possibile manipolare tali recensioni ha generato un contesto in cui la disinformazione può alterare la concorrenza e il processo decisionale dei consumatori, minando la fiducia e l'integrità delle piattaforme digitali.

Secondo un recente studio del Centro Studi del Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di ottobre 2024 recante "*Fake reviews, l'impatto sul settore turismo*", l'importanza delle recensioni nel settore turistico è ormai acclarata: esse influenzano infatti l'82% delle prenotazioni di alloggi e il 70% delle scelte nei ristoranti. In tal senso, infatti, le piattaforme più rilevanti, come TripAdvisor, Booking, Airbnb, Expedia e Yelp, hanno implementato misure per arginare il fenomeno, tra cui l'adozione di sistemi di controllo algoritmico e la partecipazione a coalizioni come la *Coalition for Trusted Reviews*.

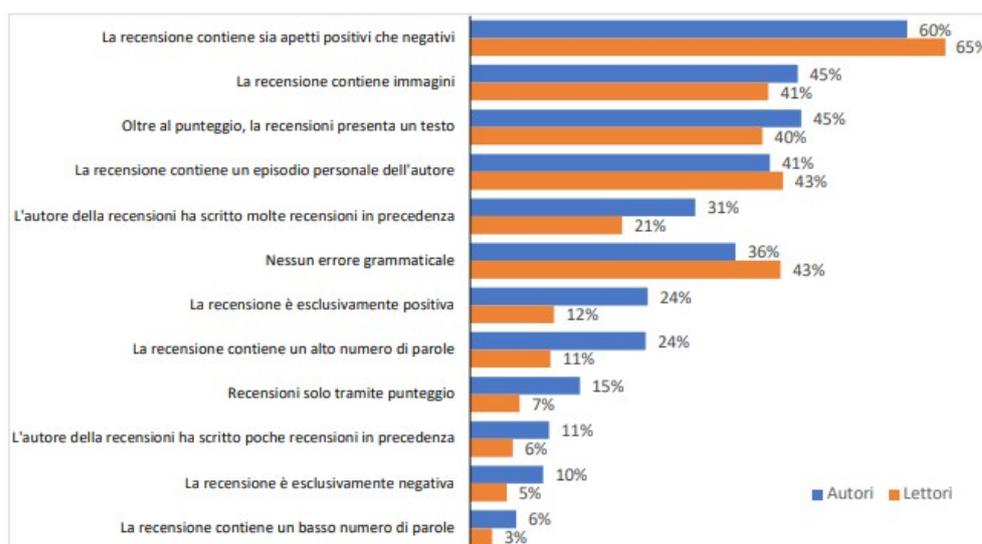
Nel *Review Transparency Report*, condotto nel 2023, TripAdvisor dichiara che nel 2022 le recensioni sul proprio portale riconosciute come false sono state 1,3 milioni (in crescita rispetto alle 943.000 scovate nel 2020) con un'incidenza del 4,3% sul totale.

Un ulteriore studio di *TrustYou*, società di consulenza nel settore alberghiero, ha analizzato il comportamento di 800 utenti statunitensi di piattaforme *online* di recensioni, suddivisi tra autori e lettori di recensioni.

Sebbene i risultati si riferiscano a un contesto extraeuropeo, emergono spunti di interesse generale. I ricercatori si sono interrogati sui criteri che conferiscono affidabilità alle recensioni in termini di credibilità e genuinità delle informazioni.

Per il 60% degli autori e il 65% dei lettori, le recensioni che includono sia aspetti positivi che negativi sono considerate le più affidabili. La presenza di immagini migliora l'affidabilità per il 45% degli autori e il 41% dei lettori. Inoltre, recensioni che combinano un punteggio numerico con un testo descrittivo o che narrano esperienze personali risultano altamente affidabili. Al contrario, recensioni brevi o esclusivamente negative sono percepite come significativamente meno affidabili.

Grafico 6. I principali fattori dell'affidabilità delle recensioni online, in percentuale sul totale degli intervistati.



Fonte: *The Impact of Reviews on Booking Behavior and Reputation*, TrustYou, 2023

Tuttavia, nonostante gli sforzi degli operatori di ridurre il fenomeno delle recensioni false, sempre secondo lo studio sopra citato del Centro Studi del MIMIT, le recensioni false rimangono un problema persistente: l'82% degli utenti sostiene di averne avuto esperienza diretta almeno una volta.

Nel 2022, Amazon fu tra i primi marketplace a segnalare casi di broker di recensioni false, ossia di intermediari che si servono di un certo numero di persone disposte a effettuare acquisti e pubblicare giudizi con punteggio massimo in cambio del rimborso completo della spesa sostenuta. Proprio lo scorso marzo, il Tribunale civile di Milano ha ordinato la chiusura di un sito che operava in maniera fraudolenta.

Indubbiamente, le recensioni false minano la reputazione complessiva del mercato *online* e compromettono la trasparenza, la correttezza e la fiducia necessarie per garantire la serietà dell'ecosistema digitale, quale fonte di reddito per molti operatori economici. Si è avvertita, pertanto, l'esigenza di normare il fenomeno, al fine di garantire la pubblicazione di giudizi autentici e certificati che siano lo specchio di un'esperienza realmente vissuta da un soggetto identificato e non semplicemente l'opinione espressa per capriccio o per dolo decretando arbitrariamente le sorti di un locale.

In un contesto normativo ancora in evoluzione, le istituzioni comunitarie e nazionali stanno lavorando per rafforzare la regolamentazione del settore. Parallelamente, lo studio delle recensioni false e delle loro conseguenze economiche ha portato alla luce la necessità di dati più affidabili e di una maggiore cooperazione tra imprenditori, piattaforme ed istituzioni.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

L'obiettivo generale del presente intervento normativo è quello di contrastare il fenomeno delle false recensioni e di tutelare i consumatori dai rischi e dai condizionamenti derivanti da esse rafforzando la trasparenza e garantendo una maggiore correttezza dell'ecosistema digitale.

Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

- elevare i livelli di attendibilità e genuinità delle recensioni;

- garantire la pubblicazione di recensioni sufficientemente dettagliate e coerenti con la tipologia del prodotto o con le caratteristiche della struttura oggetto di valutazione;
- garantire il diritto di replica del legale rappresentante della struttura recensita o di un suo delegato;
- assicurare il diritto all'oblio per gli esercenti nei casi espressamente indicati dalla legge (articolo 13);
- impedire l'acquisto e la cessione di recensioni;
- definire procedure quanto più standardizzate mediante l'adozione di codici di condotta da parte degli intermediari e dei soggetti attivi nella diffusione di recensioni *online*.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

OBIETTIVO	INDICATORE
Elevare i livelli di genuinità delle recensioni	Numero di identificazioni effettuate sugli utenti
Garantire la pubblicazione di recensioni sufficientemente dettagliate e coerenti con la tipologia del prodotto o con le caratteristiche della struttura oggetto di valutazione	Numero annuo di recensioni rimosse
Garantire il diritto di replica del legale rappresentante della struttura recensita o di un suo delegato	Numero annuo di repliche pubblicate
Assicurare il diritto all'oblio nei casi espressamente indicati dalla legge	Numero di recensioni rimosse
Impedire l'acquisto e la cessione di recensioni	Numero di sanzioni irrogate annualmente dall'AGCM ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206
Definire procedure quanto più standardizzate mediante l'adozione di codici di condotta da parte degli intermediari e dei soggetti attivi nella diffusione di recensioni <i>online</i>	Numero di codici di condotta sottoscritti e comunicati all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, al Ministero per le imprese ed il made in Italy e al Ministero del turismo.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

A. OPZIONE ZERO “non intervento normativo”

L'opzione zero sarebbe consistita nel mancato intervento da parte dell'Amministrazione proponente, mantenendo immutato l'attuale quadro normativo ed evitando di proporre una disciplina nazionale.

Tale soluzione non è apparsa opportuna, né percorribile considerata la necessità di intervenire con una disciplina organica volta a contrastare il fenomeno delle false recensioni e a tutelare il consumatore garantendo la trasparenza e la correttezza dell'ecosistema digitale tramite l'identificazione dell'utente che invia la recensione e la dimostrazione di effettivo utilizzo del servizio.

B. OPZIONE DI AUTOREGOLAZIONE

La seconda opzione valutata è stata quella di rimettere ai destinatari stessi della normativa in esame la regolamentazione del fenomeno tramite le associazioni di categoria più rappresentative sul territorio nazionale. Gli effetti negativi di tale opzione sarebbero consistiti nella produzione di regole non cogenti e dalla natura giuridica non esattamente definita, con evidenti impatti negativi sulla concorrenza e sulla tutela del consumatore.

C. OPZIONE DI REGOLAZIONE DIRETTA

La scelta dell'Amministrazione è stata quella di intervenire con disposizioni di rango primario, volte a disciplinare la pubblicazione delle recensioni online relative a prodotti, prestazioni e servizi offerti dalle imprese della ristorazione e dalle strutture del settore turistico situate in Italia, ivi incluse quelle di tipo ricettivo e termale, nonché relative a qualunque forma di attrazione turistica offerta sul territorio italiano, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza.

La proposta di legge individua i requisiti delle recensioni, i diritti delle strutture recensite e i divieti da osservare, demandando all'AGCM l'esercizio di poteri investigativi e sanzionatori ai sensi dell'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e all'AGCOM, in quanto Coordinatore nazionale dei servizi digitali, la regolamentazione di codici di condotta adottati da intermediari e soggetti attivi nella diffusione di recensioni online.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

La comparazione delle opzioni attuabili ha prospettato impatti pressoché nulli nelle opzioni di intervento A e B, mentre l'opzione di regolazione diretta scelta (opzione C) configura impatti certamente positivi sia per i consumatori, che potranno contare sulla genuinità e attendibilità dei giudizi pubblicati sui portali di recensioni, anche in virtù delle misure correttive attuabili in caso di attività fraudolente, sia per le imprese, che avranno maggiori strumenti di tutela contro il rischio di sviamento della clientela e, d'altra parte, potranno e dovranno contare solo su *feedback* di cui sia garantita la provenienza e l'attendibilità. Analoghi effetti positivi si avranno nei confronti dei destinatari indiretti, i cui poteri di vigilanza, coordinamento e sanzione permetteranno di monitorare costantemente l'andamento del fenomeno e arginare gli effetti derivanti da eventuali violazioni. Gli effetti considerati potranno certamente prodursi con l'adozione dei codici di condotta previsti dall'articolo 15.

4.2 Impatti specifici

Effetti sulle PMI (Test PMI)

Sulle PMI si prevedono effetti di garanzia e tutela mediante il diritto di ottenere recensioni di cui sia garantita la provenienza e offerto un giudizio sufficientemente dettagliato, nonché mediante il diritto alla cancellazione di recensioni ingannevoli, non veritiere o anacronistiche. Si prevedono altresì effetti limitativi mediante i divieti previsti dall'articolo 14 e l'adozione dei codici di condotta e delle linee guida (art. 15).

Effetti sulla concorrenza

Gli effetti auspicati sulla concorrenza sono una maggiore trasparenza, genuinità e affidabilità delle informazioni riguardanti i servizi ristorativi e turistici presenti sul mercato e una maggiore capacità di rimuovere le anomalie da parte delle autorità preposte all'adozione di misure correttive.

Oneri informativi

Non si rilevano particolari oneri informativi derivanti dall'intervento normativo, eccetto il dovere del consumatore di dimostrare la propria identità e l'effettivo utilizzo del prodotto o servizio recensito al momento del rilascio del suo giudizio o apprezzamento.

Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

L'intervento normativo è stato adottato nel rispetto della direttiva 2005/29/CE del parlamento europeo e del consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Alla luce delle valutazioni effettuate anche sulla base delle consultazioni svolte tra le Amministrazioni e Autorità interessate, si ritiene che l'opzione di regolazione diretta sia da preferirsi rispetto alla *baseline* e ad una opzione di autoregolazione, poiché l'unica capace di generare effetti concretamente positivi sul mercato.

5. MODALITÀ DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Come previsto dall'articolo 17, l'attuazione dell'intervento regolatorio è affidata all'AGCM e all'AGCOM con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente, non essendo stati rilevati nuovi o maggiori oneri derivanti dalla realizzazione di quanto sancito dalla normativa. Al MIMIT e al MITUR viene invece attribuito un ruolo partecipativo nell'adozione delle linee guida di cui all'articolo 15, comma 4, e nella trasmissione dei codici di condotta sottoscritti, ai sensi dell'articolo 15, comma 1.

5.2 Monitoraggio

Al monitoraggio dell'intervento provvederanno l'AGCM e l'AGCOM, in qualità di autorità responsabili dell'attuazione dell'intervento normativo.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Alle consultazioni hanno partecipato, nel corso dell'anno 2024, le principali associazioni di categoria del settore alberghiero, extralberghiero, del turismo organizzato, della ristorazione e del divertimento, all'esito delle quali, già dal mese di febbraio 2024, si è condivisa l'opportunità di intervenire al più presto con una proposta normativa volta a disciplinare la materia delle recensioni. Durante le consultazioni gli *stakeholders* hanno rappresentato coralmente i disagi cui soggiacciono a fronte di giudizi falsi o privi di attualità attribuiti da presunti consumatori a prodotti o servizi che spesso non sono neppure riconducibili all'attività commerciale in questione.

Dalle consultazioni è emerso altresì il disagio derivante dalla impossibilità di difendersi in maniera efficace da tali attività fraudolente.

Si sono inoltre svolte interlocuzioni con i rappresentanti delle principali piattaforme di recensioni *online* (es. TripAdvisor) al fine di comprendere quali siano le misure ad oggi esistenti per prevenire il rischio che le recensioni pubblicate siano false nei contenuti e/o rilasciate da un falso profilo.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Il gruppo di lavoro incaricato del percorso di valutazione è stato composto dal MIMIT, dal MITUR, dall'AGCM e dall'AGCOM. La finalità dell'intervento normativo e gli aspetti di dettaglio sono stati accuratamente valutati e condivisi dopo un'attenta analisi del quadro normativo vigente, anche al fine di non incorrere in possibili violazioni de Codice del consumo e, soprattutto, della normativa europea in materia di pratiche commerciali sleali. A tal riguardo si sono incontrate alcune difficoltà iniziali in relazione al principio di territorialità e ai limiti della giurisdizione italiana, che avrebbero reso di difficile attuazione l'introduzione di norme cogenti nei confronti delle piattaforme di recensioni *online*, molte delle quali hanno sede all'estero, anche a causa dell'assenza di precedenti giudiziari e di contenzioso pendente in materia. Per questi motivi nell'intervento normativo si è preferito optare per la disciplina regolamentare dei codici di condotta piuttosto che per l'introduzione di oneri specifici nei confronti di tali soggetti.