



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 14.4.2025
C(2025) 2452 final

Signor Antonio Tajani
Ministro degli Affari esteri
e della cooperazione internazionale
Ministero degli Affari esteri e della
cooperazione internazionale
Piazzale della Farnesina, 1
00135 Roma
Italia

Oggetto: **Notifica 2025/22/IT**

**Disegno di Legge Annuale sulle Piccole e Medie Imprese - CAPO IV
(articoli da 12 a 17) “Lotta alle false recensioni”**

**Invio di un parere circostanziato ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2,
della direttiva (UE) 2015/1535, del 9 settembre 2015**

**Invio di osservazioni ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della
direttiva (UE) 2015/1535 del 9 settembre 2015**

Signor Ministro,

Nell’ambito della procedura di notifica di cui alla direttiva (UE) 2015/1535 ⁽¹⁾, il 17 gennaio 2025 le autorità italiane hanno notificato alla Commissione il progetto di «*Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese - Capo IV (articoli da 12 a 17) “Lotta alle false recensioni”*» (di seguito «il progetto notificato»).

Secondo il messaggio di notifica, il Capo IV del progetto notificato introduce disposizioni volte a combattere le false recensioni e a proteggere i consumatori dai rischi e dalle influenze che ne derivano. Il progetto notificato riguarda le recensioni online relative a prodotti, prestazioni e servizi offerti da società di ristorazione e strutture turistiche situate in Italia, comprese quelle di tipo ricettivo e termale, nonché relative a qualsiasi forma di attrazione turistica offerta sul territorio italiano.

Come descritto più dettagliatamente di seguito, il progetto notificato stabilisce i requisiti per le recensioni, i diritti delle strutture recensite e i divieti. Inoltre, il progetto notificato

¹) Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione (GU L 241 del 17.9.2015, pag. 1).

incarica l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito «AGCM») all'esercizio di poteri investigativi e sanzionatori e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (di seguito «AGCOM»), che è anche il coordinatore dei servizi digitali di cui all'articolo 49, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2022/2065, all'adozione di codici di condotta da parte degli intermediari e dei soggetti attivi nella diffusione di recensioni online. Ai sensi del progetto notificato, l'AGCOM è inoltre incaricata dell'emanazione di linee guida non vincolanti per la promozione di tali codici di condotta e monitorerà l'adozione da parte dell'AGCM di linee guida che forniscano orientamenti per la conformità al progetto notificato.

In relazione al progetto notificato, la Commissione ha rivolto alle autorità italiane, il 31 gennaio 2025 e l'11 febbraio 2025, richieste di informazioni supplementari per ottenere chiarimenti sulle misure del progetto notificato. Le spiegazioni fornite dalle autorità italiane nella risposta alle richieste di informazioni supplementari del 18 febbraio 2025 sono prese in considerazione nella seguente valutazione nella misura in cui hanno chiarito lo scopo del progetto.

L'esame delle pertinenti disposizioni notificate ha indotto la Commissione a formulare il seguente parere circostanziato e le seguenti osservazioni.

1. Introduzione

Secondo il messaggio di notifica e la valutazione d'impatto che accompagna la notifica, e come confermato dalle autorità italiane nella loro risposta alla richiesta di informazioni supplementari, il progetto notificato mira a proteggere i consumatori dai rischi e dalle influenze delle false recensioni online.

La Commissione condivide questo obiettivo, in linea con gli obiettivi del quadro giuridico dell'Unione per la fornitura di servizi online, in particolare il regolamento (UE) 2022/2065 (di seguito «regolamento sui servizi digitali») ⁽²⁾ e la direttiva 2000/31/CE («direttiva sul commercio elettronico») ⁽³⁾, e la legislazione dell'Unione in materia di protezione dei consumatori, in particolare la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno ⁽⁴⁾ (di seguito «direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), che si applica nella misura in cui il progetto notificato disciplina le pratiche tra imprese e consumatori in materia di recensioni. A tale riguardo, la Commissione evidenzia che il regolamento sui servizi digitali fornisce un'efficace soluzione normativa a livello dell'Unione per affrontare alcuni degli obiettivi perseguiti dal progetto notificato. Il regolamento sui servizi digitali prevede un insieme comune di norme dell'Unione che impongono un'ampia gamma di obblighi ai prestatori di servizi intermediari per combattere la diffusione di contenuti illegali online, puntando al contempo a salvaguardare e a migliorare il funzionamento del mercato interno. Ancora, come indicato all'articolo 1, la protezione dei consumatori è

²) 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, pagg. 1-102).

³) Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») (GU L 178 del 17.7.2000, pagg. 1-16).

⁴) 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 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»).

uno dei principi guida del regolamento sui servizi digitali ⁽⁵⁾. Inoltre, la direttiva sulle pratiche commerciali sleali prevede sia norme generali in materia di pratiche commerciali ingannevoli sia diversi requisiti specifici in materia di recensioni dei consumatori applicabili nelle pratiche tra imprese e consumatori.

La Commissione prende atto del messaggio di notifica e dei documenti che lo accompagnano, nonché della risposta delle autorità italiane alle richieste di informazioni supplementari inviate dai servizi della Commissione. Pur condividendo l'obiettivo del progetto notificato di proteggere i consumatori da contenuti illegali e dannosi online, come le false recensioni, la Commissione, a seguito dell'esame delle disposizioni pertinenti del progetto notificato, ha formulato il seguente parere circostanziato e le seguenti osservazioni.

2. Parere circostanziato

2.1. Valutazione alla luce del regolamento sui servizi digitali

2.1.1. Applicabilità del regolamento sui servizi digitali

Talune disposizioni del progetto notificato, in particolare gli articoli da 12 a 17 del Capo IV, rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sui servizi digitali.

A) Obblighi del progetto notificato applicabili ai prestatori di servizi intermediari

In primo luogo, per quanto riguarda l'ambito di applicazione personale del progetto notificato, quest'ultimo disciplina la pubblicazione di recensioni online relative a prodotti, prestazioni e servizi offerti nel territorio italiano, stabilendo una serie di obblighi che, conformemente al suo articolo 12, si applicano ai servizi intermediari online quali definiti all'articolo 3 del regolamento sui servizi digitali. In tal senso, il progetto notificato impone requisiti in merito al contenuto e alle condizioni per la prestazione di servizi di intermediazione online. Come si evince dall'articolo 12 del progetto notificato, tali attività devono essere svolte da prestatori di «servizi intermediari» ai sensi dell'articolo 3 del regolamento sui servizi digitali. Il fatto che il progetto notificato si applichi ai prestatori di tali servizi è stato confermato dalle autorità italiane nella loro risposta alle richieste di informazioni supplementari inviate dai servizi della Commissione.

In secondo luogo, per quanto riguarda l'ambito di applicazione materiale del progetto notificato, quest'ultimo introduce determinati obblighi e condizioni per la pubblicazione di recensioni online. Tali obblighi sarebbero applicabili ai prestatori di servizi intermediari online. L'articolo 13 del progetto notificato stabilisce l'obbligo per i prestatori di servizi intermediari di assicurare che i destinatari dei servizi siano in grado di identificare l'utente che invia la recensione e di verificare che la recensione sia attendibile e provenga da un utente che abbia effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto, la prestazione o il servizio. L'articolo 13 del progetto notificato disciplina inoltre le possibilità per la struttura recensita di replicare alla recensione o di richiederne la cancellazione.

⁵⁾ Causa 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, punto 4; causa 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, punti 4 e 6; e cause riunite C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, punto 87 (sul rischio di definizioni divergenti ai sensi del diritto dell'Unione e nazionale).

Disciplinando detti aspetti, il progetto notificato stabilisce norme che impongono obblighi ai prestatori di servizi intermediari in relazione a contenuti intermediati sui loro servizi, con lo scopo di proteggere i consumatori. La Commissione osserva che, nella misura in cui il progetto notificato persegue lo stesso obiettivo del regolamento sui servizi digitali per quanto riguarda la protezione dei consumatori e, in tal senso, stabilisce obblighi per la prestazione di servizi intermediari online, esso rientra nell'ambito di applicazione materiale del regolamento sui servizi digitali.

B) Obblighi del progetto notificato applicabili alle autorità nazionali competenti

Per quanto concerne l'ambito di applicazione dell'ulteriore serie di obblighi di cui al Capo IV del progetto notificato, l'articolo 15 di quest'ultimo incarica il coordinatore italiano dei servizi digitali, ossia l'AGCOM, di agevolare l'adozione di codici di condotta da parte degli intermediari e dei soggetti attivi nella diffusione di recensioni online. Detti codici di condotta sarebbero intesi a individuare misure finalizzate a ridurre in maniera efficace, anche con mezzi tecnologicamente adeguati, la distorsione dell'informazione fornita ai consumatori a mezzo di recensioni non genuine e, in ogni caso, idonee a:

- dimostrare l'identità del consumatore ai fini dell'invio della recensione;
- garantire che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che hanno usufruito del servizio o hanno utilizzato il prodotto;
- qualora sia prevista la possibilità di rilasciare una recensione, assicurare il rispetto di quanto previsto all'articolo 13 del progetto notificato;
- assicurare trasparenza ed imparzialità nella gestione delle recensioni;
- assicurare che le recensioni siano sufficientemente dettagliate da consentire il contraddittorio e la replica degli interessati;
- garantire la correttezza e la completezza delle informazioni, impedendo, altresì, l'associazione di recensioni con contenuti promozionali non dichiarati;
- disciplinare la rimozione delle recensioni, prevenendone la rimozione ingiustificata;
- consentire o agevolare l'individuazione delle attività fraudolente;
- prevenire l'utilizzo di punteggi basati su criteri poco chiari o non esplicitati, o che, comunque, possano ingannare i consumatori.

Inoltre, l'articolo 15 del progetto notificato incarica l'AGCM di emanare linee guida non vincolanti per la promozione di tali codici di condotta e di fornire orientamenti per la conformità al progetto notificato. L'AGCM è altresì incaricata, ai sensi dell'articolo 15 del progetto notificato, di adottare linee guida che forniscano raccomandazioni alle imprese su come assicurare l'autenticità delle recensioni online.

La Commissione osserva che, nella misura in cui le suddette disposizioni del progetto notificato stabiliscono che le autorità italiane hanno l'incarico e l'obbligo di agevolare l'adozione di codici di condotta e di emanare linee guida ai fini della conformità al Capo IV del progetto notificato, che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento sui servizi digitali, esse rientrano anche nell'ambito di applicazione del regolamento sui servizi digitali.

2.1.2. Effetto di piena armonizzazione del regolamento sui servizi digitali

In primo luogo, la Commissione ricorda che il regolamento sui servizi digitali è uno strumento legislativo orizzontale che armonizza pienamente le norme per la prestazione di servizi intermediari nell'Unione ⁽⁶⁾ e che contiene norme per affrontare alcuni dei problemi che il Capo IV del progetto notificato mira a risolvere. In particolare, il regolamento sui servizi digitali prevede una serie di norme dell'Unione pienamente armonizzate che impongono un'ampia gamma di obblighi ai prestatori di servizi intermediari in termini di responsabilità e competenze, per combattere la diffusione di contenuti illegali online, salvaguardando e migliorando al contempo il funzionamento del mercato interno. Ancora, come indicato all'articolo 1, la protezione dei consumatori è uno dei principi guida del regolamento sui servizi digitali. Inoltre, garantire un ambiente online sicuro, affidabile e trasparente per i consumatori è uno dei principali obiettivi del regolamento sui servizi digitali, come chiarito tra l'altro nei considerando 24, 40 e da 72 a 74, per il quale prevede una serie di disposizioni applicabili ai fornitori di piattaforme online.

In quanto regolamento, il regolamento sui servizi digitali non consente l'adozione di misure nazionali di esecuzione ⁽⁷⁾, giacché, a norma dell'articolo 288 TFUE, i regolamenti sono direttamente applicabili in tutta l'Unione e, pertanto, in tutti gli Stati membri. Diversamente da quanto avviene per le direttive, le misure nazionali di esecuzione non sono quindi consentite in relazione ai regolamenti, salvo che il regolamento stesso non conferisca agli Stati membri la facoltà di adottare le misure legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie necessarie per garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni di tale regolamento ⁽⁸⁾. È pertanto essenziale che gli Stati membri evitino di emanare normative nazionali che potrebbero sovrapporsi alle disposizioni del regolamento sui servizi digitali. Una tale sovrapposizione porterebbe alla frammentazione del mercato interno, che è esattamente ciò che le norme armonizzate del regolamento sui servizi digitali intendono evitare, e comporterebbe una sostanziale incertezza giuridica sia per i prestatori di servizi intermediari che per i destinatari di tali servizi.

A) Obblighi del progetto notificato applicabili ai prestatori di servizi intermediari

La Commissione prende atto dei chiarimenti forniti dalle autorità italiane nella loro risposta alle richieste di informazioni supplementari inviate dai servizi della Commissione, secondo i quali il progetto notificato non introdurrebbe obblighi per i fornitori di servizi intermediari in aggiunta a quelli già previsti dagli articoli 6, 14, 16, 17, 20 e 34 e 35 del regolamento sui servizi digitali (applicabili a ciascun prestatore di servizi intermediari) e non si sovrapporrebbe, pertanto, al quadro armonizzato previsto da tale regolamento. Tuttavia, ciò non è chiaro per le seguenti ragioni.

In primo luogo, nella loro risposta alla richiesta di informazioni supplementari le autorità italiane affermano che i fornitori di piattaforme online sono semplicemente tenuti ad applicare i loro obblighi ai sensi di tali disposizioni del regolamento sui servizi digitali in relazione alle recensioni non conformi ai requisiti del progetto notificato mediante, ad esempio, la cancellazione delle revisioni non conformi ai sensi dell'articolo 6 del regolamento sui servizi digitali. La Commissione ricorda che l'articolo 6 del regolamento

⁶ () Cfr. il considerando 9 del regolamento (UE) 2022/2065.

⁷() Causa 40/69, Bollmann, EU:C:1970:12, punto 4; causa 74/69, Krohn, EU:C:1970:58, punti 4 e 6; e cause riunite C-539/10 P & C-550/10 P, Stichting Al-Aqsa, EU:C:2012:711, punto 87 (sul rischio di definizioni divergenti ai sensi del diritto dell'Unione e nazionale).

⁸ () Causa C-606/10, ANAFE, EU:C:2012:348, punto 72.

sui servizi digitali armonizza l'esenzione di limitazione di responsabilità per i servizi di hosting, ma non impone un obbligo di cancellazione. Pertanto, l'obbligo di cui agli articoli 13 e 14 del progetto notificato comporterebbe obblighi aggiuntivi per i prestatori di servizi intermediari, diversi da quelli previsti dal regolamento sui servizi digitali.

In secondo luogo, sulla base delle informazioni messe a disposizione dei servizi della Commissione da parte delle autorità italiane, non è chiaro in che modo i prestatori di servizi intermediari che rientrano nell'ambito di applicazione del progetto notificato debbano conformarsi ai requisiti relativi all'identificazione dell'utente che invia la recensione e alla verifica dell'attendibilità e dell'autenticità delle recensioni. Pur avendo chiarito che il progetto notificato non introduce alcun obbligo di monitoraggio *ex ante* per i prestatori pertinenti, le autorità italiane sostengono che l'identificazione dell'autore della recensione è un requisito per garantire la trasparenza e l'autenticità della recensione. Non è chiaro come i prestatori di servizi intermediari interessati debbano effettuare tale verifica, ossia se debbano basarsi unicamente sulle informazioni fornite dall'utente o se siano tenuti a svolgere ulteriori attività di accertamento generale dei fatti o a monitorare i contenuti disponibili sui loro servizi al fine di verificare se l'utente abbia fornito informazioni sulla sua identità e se le recensioni siano attendibili e autentiche. Pertanto, sulla base delle informazioni messe a disposizione, la Commissione non può escludere che le disposizioni pertinenti del progetto notificato non comportino per i prestatori di servizi intermediari obblighi diversi da quelli previsti dal regolamento sui servizi digitali, che implicherebbero lo svolgimento di attività generali di accertamento dei fatti e di monitoraggio dei contenuti disponibili sui loro servizi, in violazione dell'articolo 8 del regolamento sui servizi digitali.

Inoltre, dalle informazioni fornite dalle autorità italiane si evince che il progetto notificato mira a stabilire le condizioni alle quali le recensioni costituirebbero contenuti illegali secondo il diritto nazionale. Fermo restando che il regolamento sui servizi digitali non disciplina ciò che sono i contenuti illegali e/o dannosi, poiché tale questione è disciplinata da altre normative dell'Unione o normative nazionali applicabili nel rispetto del diritto dell'Unione, la Commissione invita le autorità italiane a chiarire questo aspetto nella versione finale del progetto notificato.

B) Obblighi del progetto notificato applicabili alle autorità nazionali competenti

La Commissione osserva che l'articolo 45 del regolamento sui servizi digitali impone alla Commissione e al comitato, ossia il gruppo consultivo indipendente dei coordinatori dei servizi digitali istituito ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, del regolamento sui servizi digitali, di incoraggiare e agevolare l'elaborazione di codici di condotta volontari a livello di Unione. Questi codici di condotta dovrebbero contribuire alla corretta applicazione del regolamento sui servizi digitali, tenendo conto delle sfide specifiche connesse alla lotta ai diversi tipi di contenuti illegali e ai rischi sistemici riguardanti le piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, compresi i rischi per la protezione dei consumatori. Seguendo la logica di piena armonizzazione del regolamento sui servizi digitali, tali codici di condotta sono concepiti anche come strumenti a livello di Unione che consentano l'applicazione corretta e coerente del regolamento sui servizi digitali in tutta l'Unione. Nella misura in cui il progetto notificato prevede l'adozione di tali codici di condotta riguardanti l'oggetto del regolamento sui servizi digitali da parte delle autorità italiane autonomamente, esso si sovrappone alla logica di piena armonizzazione del regolamento sui servizi digitali.

Inoltre, per quanto concerne la prestazione di servizi intermediari da parte di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, ai sensi dell'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento sui servizi digitali la Commissione è incaricata di emanare, in cooperazione con i coordinatori dei servizi digitali, orientamenti sull'applicazione dell'obbligo di adottare misure ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici individuati a norma dell'articolo 34 del regolamento sui servizi digitali dai prestatori di tali servizi. In tal senso, tale potere conferito dal regolamento sui servizi digitali comprende le misure volte ad attenuare i rischi sistemici consistenti nella diffusione di contenuti illegali e gli impatti negativi per un livello elevato di protezione dei consumatori, sovrapponendosi così agli obblighi previsti dall'articolo 15 del progetto notificato per le autorità italiane.

Infine, nella misura in cui i codici di condotta e le linee guida adottate a norma dell'articolo 15 del progetto notificato riguarderebbero questioni disciplinate dal regolamento sui servizi digitali e si applicherebbero ai prestatori di servizi intermediari online che non hanno il loro stabilimento principale in Italia o che hanno nominato il loro rappresentante legale in Italia in assenza di uno stabilimento, essi interferirebbero con gli obblighi indicati e le competenze previste nel regolamento sui servizi digitali per i coordinatori dei servizi digitali designati a norma dell'articolo 49, paragrafo 3, e i principi della cooperazione tra la Commissione e tali autorità nazionali competenti stabiliti dal regolamento sui servizi digitali. Analogamente, per quanto riguarda in particolare le piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, nella misura in cui l'articolo 15 del progetto notificato riguarda aspetti disciplinati dal regolamento sui servizi digitali, esso si sovrappone ai poteri di cui all'articolo 45 e all'articolo 35, paragrafo 3, del regolamento sui servizi digitali. Sulla base delle osservazioni esposte nelle precedenti sezioni, la Commissione ritiene che il progetto notificato presenti sovrapposizioni e integrazioni rispetto al regime pienamente armonizzato stabilito nel regolamento sui servizi digitali, interferendo pertanto con esso. Per tali ragioni, il progetto notificato è considerato incompatibile con l'effetto di piena armonizzazione del regolamento sui servizi digitali.

2.1.3. Sistema di monitoraggio ed esecuzione

Per garantire che il regolamento sui servizi digitali sia pienamente efficace nel perseguimento dei nostri obiettivi condivisi, come la protezione dei consumatori, parimenti perseguita dal progetto notificato, è essenziale preservare l'effetto di armonizzazione del regolamento sui servizi digitali nonché il suo sistema di vigilanza ed esecuzione.

Conformemente al capo IV del regolamento sui servizi digitali, la vigilanza e l'esecuzione del regolamento sui servizi digitali sono svolte dagli Stati membri e dalla Commissione in stretta cooperazione. A tal fine, l'articolo 49 del regolamento sui servizi digitali impone agli Stati membri di designare una o più autorità competenti incaricate della vigilanza e dell'esecuzione del regolamento, una delle quali è designata come coordinatore dei servizi digitali. Le autorità competenti designate svolgono i loro compiti nel pieno rispetto del sistema di vigilanza ed esecuzione previsto dal regolamento sui servizi digitali e, come indicato agli articoli 56 e 57 del regolamento sui servizi digitali, attraverso una stretta cooperazione e assistenza reciproca, da un lato, tra i coordinatori nazionali dei servizi digitali designati (e le altre autorità competenti) e, dall'altro, tra tali autorità nazionali e la Commissione.

Ai sensi del progetto notificato, all'ACGM è affidato l'esercizio dei poteri investigativi e sanzionatori per gli obblighi ivi previsti. Nella misura in cui tali poteri rientrano nei campi disciplinati dal regolamento sui servizi digitali, come descritto nel presente parere circostanziato e nelle presenti osservazioni, la Commissione invita le autorità italiane ad assicurare che il progetto notificato non pregiudichi l'architettura di vigilanza e di esecuzione del regolamento sui servizi digitali.

Per le ragioni sopra esposte, la Commissione formula un parere circostanziato conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, della direttiva (UE) 2015/1535.

La Commissione ricorda alle autorità italiane che, conformemente a tale disposizione, la formulazione di un parere circostanziato impone allo Stato membro autore del progetto di regola tecnica notificato di posticipare l'adozione di quest'ultimo di quattro mesi dalla data della sua notifica. Il termine ultimo è pertanto il 20 maggio 2025.

Inoltre, la Commissione richiama l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che, ai sensi della stessa disposizione, lo Stato membro destinatario di un parere circostanziato è tenuto a informare la Commissione delle misure che intende adottare in merito a tale parere.

Se le autorità italiane non rispettano gli obblighi di cui alla direttiva (UE) 2015/1535 o se il testo del progetto notificato in esame è adottato senza tener conto delle obiezioni sollevate o è altrimenti contrario al diritto dell'Unione, la Commissione è pronta ad avviare un procedimento nei confronti dell'Italia a norma dell'articolo 258 TFUE.

3. Osservazioni

3.1 Valutazione alla luce della direttiva sul commercio elettronico

La Commissione osserva che le autorità italiane non hanno risposto in modo sufficiente alla richiesta di informazioni supplementari sulla direttiva sul commercio elettronico, in particolare il suo articolo 3.

La Commissione invita le autorità italiane a chiarire gli obblighi per i servizi della società dell'informazione e il campo di applicazione territoriale del progetto notificato, che dovrebbe essere in linea con l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva sul commercio elettronico come interpretato dalla CGUE ⁽⁹⁾. In particolare, l'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva sul commercio elettronico stabilisce le circostanze e le procedure in base alle quali uno Stato membro di destinazione, vale a dire lo Stato membro in cui i servizi della società dell'informazione sono forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, può derogare, se necessario, al principio del controllo da parte dello Stato d'origine, per le regioni elencate in modo esaustivo all'articolo 3, paragrafo 4, lettera a), della direttiva e nel rispetto dei requisiti sostanziali e procedurali di cui all'articolo 3, paragrafo 4, lettere a) e b). La Commissione richiama l'attenzione delle autorità italiane sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia al riguardo, che ricorda i limiti del ricorso all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva sul commercio elettronico a tal fine. Come confermato dal tale giurisprudenza, i requisiti previsti per i prestatori stabiliti in altri Stati membri non devono essere applicabili a una «*categoria di determinati servizi della società dell'informazione descritta in termini generali e applicabili indistintamente a qualsiasi prestatore di tale categoria*» [corsivo aggiunto]. Al contrario, qualsiasi applicazione ai prestatori di servizi transfrontalieri stabiliti in altri Stati membri deve

⁹ () Sentenza del 9 novembre 2023 nella causa C-376/22, ECLI:EU:C:2023:835, punti 59 e 60.

indicare con precisione i prestatori di servizi interessati, oltre che lo Stato membro di stabilimento, e soddisfare i requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 4, della direttiva sul commercio elettronico per poter beneficiare dell'esenzione prevista da tale disposizione.

3.2 Valutazione alla luce della direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») e del regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati («GDPR»)

La Commissione osserva che il progetto notificato fa riferimento, all'articolo 12, all'obiettivo della protezione dei consumatori ⁽¹⁰⁾.

In tale contesto, la Commissione evidenzia che la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») prevede la piena armonizzazione delle norme degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali, avendo come obiettivo la tutela degli interessi economici dei consumatori.

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali vieta le pratiche ingannevoli e prevede anche disposizioni specifiche nel settore delle recensioni dei consumatori. Gli Stati membri non possono adottare norme più rigorose di quelle previste dalla direttiva, anche al fine di conseguire un livello più elevato di protezione dei consumatori, a meno che ciò non sia consentito dalla direttiva stessa. In particolare:

- il punto 23 ter dell'allegato I della direttiva vieta ai professionisti di dichiarare che le recensioni di un prodotto sono presentate da consumatori che hanno effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto senza adottare misure ragionevoli per verificare che provengano da tali consumatori;
- il punto 23 quater dell'allegato I della direttiva vieta di presentare o incaricare un'altra persona fisica o giuridica di presentare false recensioni dei consumatori al fine di promuovere i prodotti. Vieta inoltre di presentare in modo errato le recensioni dei consumatori al fine di promuovere i prodotti;
- infine, i professionisti che danno accesso alle recensioni devono informare i consumatori in merito a se e come garantiscono che le recensioni pubblicate provengano dai consumatori conformemente all'articolo 7, paragrafo 6 della direttiva.

Nella richiesta di informazioni supplementari inviata l'11 febbraio 2025, i servizi della Commissione hanno chiesto alle autorità italiane di chiarire la correlazione tra il progetto notificato e le norme vigenti in materia di recensioni che recepiscono la direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Le domande riguardavano i destinatari degli obblighi previsti nel progetto di misura e intendevano chiarire se quest'ultimo imponga obblighi aggiuntivi ai professionisti, come le piattaforme di recensioni, che raccolgono e mettono a disposizione le recensioni riguardanti le imprese ricettive italiane.

¹⁰() Il presente Capo, nel rispetto dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e dei principi dell'Unione europea in materia di concorrenza e con l'obiettivo di tutelare i consumatori dai condizionamenti derivanti da recensioni false, disciplina 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, al fine di identificare l'utente che invia la recensione e di verificare che la recensione sia attendibile e provenga da un consumatore che abbia effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto, la prestazione o il servizio.

La Commissione prende atto delle spiegazioni fornite dalle autorità italiane secondo le quali il progetto di legge non va al di là delle disposizioni pienamente armonizzate della direttiva sulle pratiche commerciali sleali per quanto riguarda le recensioni degli utenti e non introduce obblighi aggiuntivi per gli operatori commerciali, come le piattaforme di recensioni che raccolgono e mettono a disposizione recensioni riguardanti le imprese ricettive italiane.

La Commissione prende inoltre atto della spiegazione secondo cui lo scopo del divieto concernente «la promozione e il condizionamento del contenuto delle recensioni mediante incentivi» (previsto all'articolo 14 del progetto di legge) è vietare gli incentivi che predeterminano il contenuto delle recensioni, ossia la Commissione comprende che esso mira a impedire la presentazione di recensioni false vietate dall'allegato I, punto 23 quater, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali.

Per quanto riguarda specificamente l'obbligo di identificazione degli autori delle recensioni (articolo 13), la Commissione prende atto della spiegazione secondo cui il progetto di legge non introduce alcun obbligo di monitoraggio preventivo (*ex ante*), né richiede l'adozione di misure tecniche specifiche volte a verificare preventivamente le informazioni personali dell'autore della recensione o a limitare l'accesso degli utenti alle recensioni sulla base del fatto che l'operatore commerciale non dispone di informazioni personali che identifichino il rispettivo autore della recensione.

Tuttavia, la Commissione desidera ricordare che la conformità alla direttiva sulle pratiche commerciali sleali, che armonizza pienamente le norme relative alle recensioni dei consumatori, diventerebbe pertinente se il progetto di legge comportasse anche obblighi per gli operatori commerciali interessati (piattaforme di recensione), ad esempio imponendo loro di respingere o cancellare le recensioni perché presentate dall'autore al di fuori del termine previsto di 15 giorni, o solo perché l'operatore commerciale non è in possesso delle informazioni personali che identificano l'autore della recensione, al di là delle informazioni necessarie all'operatore commerciale per accertare che l'autore della recensione abbia effettivamente utilizzato o acquistato il servizio ricettivo in questione.

La Commissione ha inoltre richiesto chiarimenti in merito all'obbligo d' identificazione degli autori delle recensioni in considerazione del regolamento generale sulla protezione dei dati (UE) 2016/679 («GDPR») ⁽¹¹⁾. In tale contesto, la risposta delle autorità italiane non è sufficiente per accertare se la misura legislativa prevista soddisfa i requisiti del GDPR. In particolare, non è chiaro se la misura proposta sia necessaria e proporzionata allo scopo, ossia verificare che la persona che lascia la recensione abbia utilizzato o acquistato il servizio ricettivo in questione.

Infine, la Commissione desidera richiamare l'attenzione delle autorità italiane sul fatto che la Commissione sta promuovendo un'iniziativa non legislativa su un «Codice di condotta per le recensioni e le valutazioni online per gli alloggi turistici» basato sul coinvolgimento delle parti interessate delle piattaforme online, dei fornitori di alloggi e dei rappresentanti per la protezione dei consumatori. Il codice mira a conseguire una maggiore trasparenza e attendibilità delle recensioni online per i consumatori e le

11

⁽¹¹⁾ 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, pagg. 1–88).

imprese del settore turistico e ricettivo. Inoltre, consentirà una maggiore cooperazione e coesione nello spazio digitale dell'industria ricettiva turistica.

La Commissione invita le autorità italiane a tenere conto delle suddette osservazioni nel testo definitivo del progetto notificato e nella sua attuazione.

La Commissione ricorda altresì alle autorità italiane che, una volta adottato il testo definitivo, esse sono tenute a comunicarlo alla Commissione in conformità all'articolo 5, paragrafo 3, della direttiva (UE) 2015/1535.

Voglia gradire i sensi della mia più alta considerazione,

Per la Commissione,

Stéphane Séjourné
Vicepresidente Esecutivo

