



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di consumatori in Italia. Diffusa in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del Consumo e componente del CNCU - Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione sociale presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Roma, 31 marzo 2025

Spett.le

Commissione europea - GROW

Direzione Generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI

GROW.E.3

N105 5/25

B-1049 Bruxelles

Via website

Oggetto: Osservazioni dell'Unione Nazionale Consumatori al "Disegno di legge annuale sulle piccole e medie imprese - Capo IV (articoli da 12 a 17) "Lotta alle false recensioni" - Numero di notifica: 2025/0022/IT (Italy)

L'Unione Nazionale Consumatori (UNC), con sede in Roma in via Duilio n. 13, prima associazione di consumatori d'Italia, iscritta nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale di cui all'art. 137 del Codice del Consumo (D.Lgs. n. 206/2005), desidera fornire un contributo su questa importante materia, presentando le proprie osservazioni sulla consultazione pubblica di cui all'oggetto.

PREMESSA

L'Unione Nazionale Consumatori è la prima associazione ad aver sollevato in Italia, nel lontano settembre 2012, il tema delle recensioni false, la prima ad aver denunciato il fenomeno all'Antitrust (segnalazione dell'11 marzo 2014), ottenendo, nel mese di maggio del 2014, l'avvio della prima istruttoria in materia da parte dell'Autorità garante della concorrenza (PS9345) contro una nota piattaforma di viaggi, recensioni e prenotazione di alberghi, conseguendo nel dicembre 2014, ossia più di 10 anni fa, anche la prima condanna sulle false recensioni, con una sanzione esemplare di 500.000 € per la pratica commerciale scorretta consistente nella diffusione di informazioni ingannevoli sulle fonti delle recensioni e per non aver adottato strumenti e procedure di controllo adeguati a contrastare il fenomeno delle false recensioni.

Insomma, siamo stati i precursori sul tema delle recensioni autentiche e veritiere, sempre in prima linea in questa battaglia, convinti che quelle false e manipolate danneggino in primo luogo i consumatori stessi, minando la loro fiducia nel sistema.

Se, quindi, la finalità dichiarata di questo disegno di legge è lodevole, purtroppo non condividiamo affatto gli strumenti con i quali si crede di poter raggiungere il risultato da noi condiviso di rafforzare la fiducia del consumatore.

* * *

Di seguito le criticità:

Seguici

consumatori.it
sicurezzalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it

 facebook.com/UNConsumatori
 twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Censura. In palese violazione del principio costituzionale sulla libertà di parola (ricordiamo che l'art. 21 della Costituzione stabilisce che *"Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"*, quindi anche con una recensione), si stabilisce come queste recensioni devono essere scritte: *"sufficientemente dettagliate"*, non *"eccessive"*, rispondenti *"alla tipologia del prodotto utilizzato o alle caratteristiche della struttura che lo offre"*, *"motivata"*. Non è chiaro quale Autorità possa arrogarsi il diritto di censurare una libera critica di un cittadino, solo perché non abbastanza dettagliata o perché eccessiva, e sulla base di quali criteri si possa stabilire che una critica è motivata. Per non parlare dell'evidente paradosso, in barba al principio della certezza del diritto, tra due limiti palesemente contraddittori: recensione eccessiva e recensione carente di dettagli.

Finalità del testo e conseguenze. La finalità di questo provvedimento, insomma, non sembra essere affatto quella di eliminare le recensioni false, ma di eliminarle tutte o quasi, rendendo macchinoso, difficoltoso e gravoso scriverle, impendendo la libera critica del consumatore, costringendolo a doverla redigere seguendo precisi criteri, come se si trattasse di un atto formale che deve contenere tutti i requisiti di legge per poter essere valida.

Considerando che spesso il consumatore rinuncia a fare valere le sue giuste pretese e i suoi diritti legalmente riconosciuti se è scoraggiato dalla lunghezza della procedura e dalla difficoltà di rivendicarli, è evidente il rischio che con queste regole il consumatore abdichi al suo diritto di pubblicare una recensione.

La finalità della normativa in questione, insomma, appare quella di tutelare gli imprenditori (ma quali?), proteggendoli da possibili critiche, cercando di limitare al massimo le recensioni tramite requisiti rigidi, illogici ed eccessivi, che invadono la libertà di espressione (e la privacy) dei cittadini. E questo approccio sembra trascurare, invece, che le recensioni, se affidabili e autentiche, non solo sono utili per tutelare e supportare i consumatori nella loro scelta, rappresentando un elemento importante nel loro processo decisionale, ma (a differenza di quel che si presuppone implicitamente in questo disegno di legge) favoriscono la stragrande maggioranza degli imprenditori, quelli migliori, quelli che non ragionano in un'ottica di breve periodo, non cercano di carpire turisti con servizi che poi non sono in grado di offrire, con promesse che poi non sono in grado di mantenere, ma quelli che investono in trasparenza, affidabilità, qualità e attenzione al cliente. A nostro avviso questi imprenditori lungimiranti vanno premiati con recensioni positive, che sono uno stimolo affinché anche gli altri meno competitivi si adeguino, migliorando in tal modo l'offerta turistica complessiva del nostro Paese.

Paradossalmente, invece, i requisiti troppo rigidi previsti in questo decreto, ridurranno molto più le recensioni positive rispetto a quelle negative, atteso che il consumatore arrabbiato è molto più probabile superi le difficoltà e gli ostacoli introdotti con questa norma, non volendo rinunciare a manifestare la sua disapprovazione.

* * *

Seguici

consumatori.it
sicurezzalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Di seguito le osservazioni al testo del disegno di legge.

Articolo 12. Identificazione.

Non si capisce come si debba indentificare l'utente. Basta che l'utente sia verificato e registrato presso la piattaforma? Che sia identificato tramite un indirizzo email? Oppure serve che invii la fotocopia della sua carta d'identità? Una pec? Deve compilare un modulo con tutti i suoi dati anagrafici? L'indeterminatezza della norma, che lascia ai codici di condotta la modalità per stabilire come concretamente identificare il consumatore, attesa l'estrema variabilità delle procedure possibili sopra evidenziate, presenta numerosi profili di illegittimità, visto che nemmeno una norma di rango primario può violare la privacy dei consumatori che non possono essere costretti a "regalare" dati personali eccedenti e non pertinenti rispetto alla mera finalità di rilasciare un semplice commento.

Essere costretti a dimostrare la propria identità, ad esempio rendendo pubblico il proprio nome e cognome, costituisce una indebita invasione della sfera privata dei consumatori: cosa facciamo nel tempo libero, quali sono i nostri acquisti, i nostri gusti, il nostro stile di vita, il nostro reddito.

Insomma, in un Paese democratico l'ingerenza di una Autorità pubblica nella vita privata e familiare dell'individuo, ancorché prevista dalla legge, deve essere necessaria e proporzionata. Ma nessun diritto all'ingerenza può essere previsto in favore di soggetti privati, men che meno se non necessaria, sproporzionata e ingiustificata. Un'attività di profilazione che può comportare rischi significativi per i diritti e le libertà individuali.

Si evidenzia del resto che l'identificazione è sempre possibile in caso di responsabilità penale o in caso di violazione del Codice del consumo, tramite i poteri investigativi dell'Autorità giudiziaria e dell'Antitrust. Inoltre, un conto è che la piattaforma possa ricontattare l'utente verificato in caso di necessità, un conto che il nome e cognome del consumatore (e non il nome utente) sia reso pubblico.

Inoltre, il consumatore che legge una recensione per scegliere l'albergo dove trascorrere le vacanze, non è interessato a sapere chi sia la persona che commenta, atteso che un nome di uno sconosciuto vale l'altro, mentre è importante che quel viaggiatore abbia realmente soggiornato in quella struttura. I sistemi più affidabili sono quelli dove solo gli ospiti verificati possono lasciare direttamente recensioni, garantendo così l'autenticità dell'esperienza.

Attendibilità. Non si capisce chi possa verificare ex ante che una recensione è attendibile, a che titolo e, soprattutto, secondo quali parametri. Un intermediario, ad esempio, non può avere informazioni sul bene o il servizio reso da terzi, né può vigilare in tempo reale sui servizi resi, in barba alla privacy dei soggetti sorvegliati. Come può, quindi, garantire a priori la correttezza e completezza della recensione?

Quello che conta è che, ex post, l'albergatore possa replicare e, se falsa o non più attuale, sia prontamente rimossa. Un controllo ex ante, invece, costituisce inevitabilmente una forma di censura e concede un potere eccessivo a soggetti non pubblici.

Articolo 13. Sulla dimostrazione della propria identità abbiamo già scritto. Quanto alla tempistica di 15 giorni la riteniamo illegittima, atteso che non esiste una scadenza temporale per poter esprimere un proprio parere,

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

fino a che resta veritiero. L'unico limite temporale, quindi, è che la recensione nel momento in cui viene pubblicata deve continuare a essere vera e attuale e non deve riguardare un disservizio che oggettivamente non può più ripetersi, magari perché nel frattempo l'albergatore ha posto rimedio a tutte le possibili cause che avevano prodotto il disservizio.

Inoltre, un limite temporale di appena 15 giorni significa costringere i consumatori a postare le recensioni mentre sono ancora in vacanza o appena rientrati. Peraltro, è più probabile che il consumatore arrabbiato e insoddisfatto posti subito, nell'immediatezza del fatto, la recensione negativa, rispetto a quello soddisfatto, che magari la rimanda a un momento successivo.

La stessa prescrizione dei due anni non trova giustificazione perché quello che conta è che sia cancellata quando non più attuale, avendo l'imprenditore adottato misure idonee per superare le ragioni che avevano dato luogo al giudizio. Invece, così come è formulato il testo, anche se le cause del disservizio non sono state rimosse e sono ancora attuali, le recensioni negative più vecchie verrebbero automaticamente rimosse. Inoltre, anche il numero delle recensioni è importante per il consumatore per capire se un albergo o un ristorante sono recidivi o se il disservizio è stato casuale. Inoltre, se si stabilisce un termine di prescrizione di 2 anni, allora dovrebbe valere per tutte le recensioni, sia per quelle negative che per quelle positive, altrimenti si altera anche la percezione dell'utente rispetto alla bontà dell'operatore, alzando indebitamente la percentuale delle recensioni positive rispetto alle negative, discriminando queste ultime.

Ovviamente, nulla vieta che una piattaforma privata preveda, per policy aziendale, una tempistica entro la quale esercitare il diritto a recensire sul proprio sito, ma non essendo obbligatorio per il consumatore utilizzare quella piattaforma, questo limite non costituisce una violazione del suo diritto di critica. Diverso è se la tempistica di 15 giorni viene invece fissata per legge e per tutte le piattaforme esistenti.

Se è condivisibile (in linea teorica) che una recensione sia cancellata se l'imprenditore ha adottato *"misure idonee a modificare o superare le ragioni che avevano dato luogo al giudizio"*, resta comunque da capire chi giudica (e come può farlo) se l'imprenditore ha davvero rimosso quelle criticità, atteso che una piattaforma non può fare sopralluoghi presso la struttura o fidarsi a priori e ciecamente di quello che sostiene l'imprenditore. Insomma, si prevede un obbligo non realisticamente realizzabile o con oneri di verifica non sostenibili.

Articolo 14. Rispetto al divieto di promuovere e condizionare il *"contenuto delle recensioni mediante incentivi"*, il testo va decisamente chiarito e modificato: gli influencer vengono giornalmente invitati in alberghi e ristoranti per postare foto e recensioni a favore di questo o quel locale, pagati per farlo o in cambio di benefit e sconti.

Viatarlo, se è questa l'intenzione del legislatore, appare forse eccessivo, essendo sufficiente obbligarli a dichiarare il conflitto di interessi, inserendo l'eventuale omissione nell'elenco delle pratiche scorrette elencate nel Codice del Consumo, sanzionabili dall'Antitrust.

Anche in questa materia è stata la nostra associazione ad aver denunciato per prima la pubblicità occulta sui social media, presentando il primo esposto all'Antitrust nell'aprile del 2017, a seguito del quale, nel luglio

Seguici

consumatori.it
sicurezzalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

del 2017, l'Antitrust è intervenuta per la prima volta sul fenomeno dell'influencer marketing inviando lettere di moral suasion a molti influencer, chiedendo loro di rendere sempre chiaramente riconoscibile la finalità promozionale di tutti i contenuti diffusi mediante social media, attraverso l'inserimento di apposite avvertenze.

Purtroppo, nonostante esposti vari presentati, monitoraggi dell'Agcm, troppo spesso ancora oggi manca l'indicazione della natura promozionale di una comunicazione e di una recensione.

Servono, quindi, sanzioni che, non essendo mai state comminate dall'Antitrust, vanno previste dal legislatore, che deve esplicitamente considerare questa pratica come scorretta. Questo disegno di legge è l'occasione per farlo: non basta, insomma, il varo di altre linee guida o di codici di condotta se non sono poi previste sanzioni per chi non rispetta le regole date.

La recensione sponsorizzata deve essere chiaramente riconoscibile come tale, indipendentemente dal soggetto che la compie. Il divieto di pubblicità occulta, insomma, deve avere portata generale e va applicato anche con riferimento a qualunque comunicazione diffusa tramite una piattaforma online e, quindi, anche per una recensione. Nessuno può lasciar credere di agire in modo spontaneo e disinteressato se, in realtà, sta promuovendo un albergo o un ristorante perché in cambio di quella recensione ha ricevuto soldi oppure la fornitura gratuita del servizio, oppure qualunque altra forma di benefit e utilità.

Insomma, anche la recensione positiva diventa ingannevole, non veritiera ed eccessiva se non si svela in modo chiaro e trasparente la natura promozionale: in tal caso il disegno di legge deve considerarla una pratica commerciale scorretta, introducendo questa fattispecie nell'elenco dell'art. 21, 22 o 23 del D.Lgs. n. 206/2005.

Il disegno di legge, insomma, non deve disciplinare la materia come se fossero potenzialmente false solo le recensioni negative, quando anche quelle positive possono essere altrettanto false e insidiose.

Articolo 15. I codici di condotta non sono norme di rango primario e non hanno forza di legge, possono al massimo vincolare chi liberamente li sottoscrive e non certo avere validità ed efficacia erga omnes: evidentemente non possono prevedere quali devono essere gli obblighi a cui il consumatore deve sottostare per poter dimostrare la propria identità, ossia quali devono essere i dati personali che l'utente è costretto a cedere a soggetti terzi privati per poter esercitare la propria libertà di opinione, che invece deve essere garantita ed essere maggiormente tutelata, prevalendo sugli interessi economici degli imprenditori. Demandare a un codice la modalità di verifica dell'identità dell'utente è illegittimo, attese le implicazioni giuridiche in materia di rispetto della privacy e della riservatezza.

Quanto a limitare la libertà di espressione dei cittadini, stabilendo come le recensioni devono essere scritte ("*sufficientemente dettagliate*", con "*completezza delle informazioni*" etc. etc.), abbiamo già scritto! Aggiungiamo che prevedere come va esercitato il diritto di critica e come si deve esprimere la propria opinione, viola non solo la Costituzione italiana (art. 21) ma anche la "*Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*" (l'art. 10 prevede che "*ogni persona ha diritto alla libertà d'espressione*" e "*tale diritto include la libertà*

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori



UNC
CONSUMATORI.IT

Via Duilio 13
00192 Roma
info@consumatori.it
Tel. 06 32 60 02 39
Fax 06 32 34 616

C.F. 02932380583
P.IVA 09840461009

d'opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera"). L'esercizio di questa libertà può essere sottoposto a formalità, condizioni, restrizioni ma devono essere "misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, all'integrità territoriale o alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, alla protezione della reputazione o dei diritti altrui, per impedire la divulgazione di informazioni riservate", reputazione e diritti altrui che non possono essere certo compromessi per una recensione sbagliata sulla stanza di un albergo o per un piatto servito male al tavolo di un ristorante, motivi certo non sufficienti per limitare il diritto alla libertà di espressione.

Anche perché in caso di diffamazione o reati penali esistono tutele ex post in grado da sempre di proteggere a sufficienza la reputazione altrui, garantendo il giusto risarcimento del danno, senza bisogno di comprimere ex ante tutte le recensioni, anche quelle veritiere, corrette e affidabili, ostacolando preventivamente la libertà di critica di tutti.

* * *

In conclusione, esprimiamo la nostra forte contrarietà verso una regolamentazione che sembra violare il diritto alla privacy e alla libertà di espressione dei cittadini consumatori, comprimere il diritto di critica (prevedendo un tempo limitato per poterla esercitare), stabilire in capo a soggetti non legittimati prerogative non consone al loro ruolo, ostacolando, in definitiva, i diritti dei consumatori nell'esercizio di giudicare la prestazione dei servizi ricevuti, presupposto per avere un mercato europeo trasparente, competitivo ed efficiente.

Nella speranza di aver sufficientemente rappresentato le nostre istanze, dando fin d'ora la nostra disponibilità a fornire ulteriori chiarimenti, Vi ringraziamo per la cortese attenzione e porgiamo distinti saluti.

Il presidente
Avv. Massimiliano Dona

Unione Nazionale Consumatori
La prima organizzazione di
consumatori in Italia. Diffusa
in oltre 130 sedi territoriali.

Riconosciuta dal Codice del
Consumo e componente del
CNCU - Consiglio Nazionale
dei Consumatori e degli Utenti.

Organizzazione di promozione
sociale presso il Ministero del
Lavoro e delle Politiche Sociali.

Consumers' International member.

Seguici

consumatori.it
sicurezzaalimentare.it

classaction.it
codicedelconsumo.it



facebook.com/UNConsumatori
twitter.com/consumatori