

Parte Terza

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

1

INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI E SVILUPPI NORMATIVI

SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

Nel 1999 l'Autorità ha condotto 358 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, e 85 nei primi tre mesi del 2000. Nel 1999 è stata riscontrata in 275 casi l'ingannevolezza del messaggio segnalato e imposta in 47 occasioni la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, per impedire che la pubblicità ingannevole continuasse a produrre effetti (TAVOLA 1.1). L'elevata incidenza delle pronunce di ingannevolezza (77% sul totale delle decisioni), nettamente superiore a quella registrata nel 1998 (64%) e negli anni precedenti, appare attribuibile a un più capillare sforzo dell'Autorità nel verificare la sussistenza del *fumus* di ingannevolezza dei messaggi oggetto delle richieste di intervento in fase preistruttoria. Prova ne è il fatto che, a fronte di 842 richieste di intervento in materia di pubblicità ingannevole ricevute, sono stati avviati soltanto 358 procedimenti.

TAVOLA 1.1 - Esito dei procedimenti istruttori

	1999 n. procedimenti	1998 n. procedimenti
Ingannevoli	275	300
di cui con richiesta di dichiarazione rettificativa	47	53
Totale	358	468

Con riguardo alle segnalazioni ricevute dall'Autorità, occorre rilevare che esse hanno subito un decremento del 13% rispetto al 1998 (TAVOLA 1.2). E' la prima volta, dall'emanazione del decreto legislativo n. 74/92, che viene invertito il *trend* contraddistinto, nel

quinquennio 1992-1997, da una serie di vistosi incrementi delle richieste di intervento. Una possibile chiave di lettura del dato potrebbe essere rinvenuta nel fatto che i segnalanti hanno acquisito una maggiore consapevolezza del concreto ambito di tutela offerto dal decreto. Va al riguardo rilevato che la contrazione delle richieste di intervento non ha interessato le associazioni di consumatori, che hanno invece leggermente incrementato la propria attività di segnalazione.

Un fenomeno particolarmente evidente è la crescita del ruolo ricoperto dalle pubbliche amministrazioni, le quali hanno più che raddoppiato il numero delle richieste rispetto all'anno precedente. Ciò è in larga misura riconducibile all'attività di segnalazione della Guardia di Finanza, soggetto autore di ben 121 richieste di intervento (78% del totale delle pubbliche amministrazioni).

TAVOLA 1.2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Segnalazioni		Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e segnalazioni	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Singolo consumatore	351	463	123	203	90	131	26%	28%
Associazioni di consumatori	170	167	69	120	60	79	35%	47%
Pubbliche amministrazioni	155	63	90	37	78	30	50%	48%
Concorrenti	121	162	64	99	44	61	36%	38%
Associazioni di concorrenti	45	120	19	25	12	13	26%	11%
Totale	842	975	365^(*)	484^(*)	284^(*)	314^(*)	34%	32%

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi la richiesta di intervento è stata inviata da più di un segnalante.

Circa la metà delle richieste di intervento provenienti dalle pubbliche amministrazioni si sono risolte in un provvedimento di ingannevolezza. Il dato, superiore alla media complessiva, può essere verosimilmente spiegato considerando che i soggetti pubblici inviano la segnalazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92, in quanto vi hanno "interesse in relazione ai propri compiti istituzionali". Ciò comporta che, nella maggior parte dei casi, i segnalanti appartenenti a tale categoria detengono specifiche competenze e informazioni dirette, che consentono loro un'analisi particolarmente avveduta delle affermazioni pubblicitarie.

La considerazione appena svolta può essere ripresa, *a contrariis*, per dare giustificazione del fatto che i singoli consumatori dimostrano una capacità più limitata nell'orientare l'attività dell'Autorità, tanto che solo un quarto delle loro richieste di intervento si traduce in una pronuncia di ingannevolezza. Certamente incidono sulla qualità delle segnalazioni dei consumatori la non perfetta conoscenza della normativa in materia, di modo che vengono spesso denunciate come pubblicità ingannevoli fattispecie che non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92, e la difficoltà di individuare con esattezza il messaggio pubblicitario in questione e il relativo profilo di ingannevolezza.

Con riferimento alla tipologia di violazione, merita di essere segnalata l'accresciuta incidenza delle pronunce afferenti alla pubblicizzazione del prezzo dei beni, per le quali si rileva un aumento delle violazioni rispetto all'anno passato (TAVOLA 1.3). Il fenomeno risulta coerente con le tendenze rilevate dalle ricerche di mercato sui consumatori, che segnalano da qualche tempo l'affermazione di nuovi stili di consumo e di acquisto, caratterizzati da una maggiore attenzione al prezzo dei beni. Ne consegue che la variabile prezzo, che in passato era poco utilizzata in pubblicità, ha acquisito una sua precisa funzione comunicazionale. Non sempre però il prezzo viene indicato con la necessaria chiarezza, soprattutto laddove esso non è immediatamente individuabile presupponendo un calcolo rispetto a numerose variabili.

TAVOLA 1.3 - Tipo di violazione e valutazione finale (1999)

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
Caratteristiche del bene	262	204	78%
Prezzo del bene	145	118	81%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	71	56	79%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	54	45	83%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	16	14	87%
Tutela della salute e sicurezza	12	7	58%
Tutela di bambini e adolescenti	9	4	44%
Totale	569^(*)	448^(*)	

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi la richiesta di intervento ha riguardato più di un profilo di ingannevolezza.

Tendenze degli investimenti pubblicitari e conseguenze sugli interventi dell'Autorità

Nel 1999 gli investimenti pubblicitari in Italia hanno ampiamente superato i 12.000 miliardi, con un incremento nominale del 12,3% rispetto all'anno precedente¹. La forte dinamica espansiva, che dura ormai da quattro anni, si pone in controtendenza rispetto al contesto economico in cui la pubblicità si inserisce, caratterizzato da una sostanziale stagnazione dei consumi e da contenuti investimenti da parte delle imprese. I commentatori evidenziano come la comunicazione rappresenti oggi una leva irrinunciabile per le imprese, poste di fronte a mercati sempre più ampi, competitivi e soggetti a rapida obsolescenza. Il continuo rinnovamento del prodotto è diventato, per molti operatori, il vero valore d'immagine ed elemento di distintività della marca, anche a giustificazione del differenziale di prezzo. In più, l'allargamento del mercato a dimensioni comunitarie e, in certi casi, mondiali, ha condotto a un progressivo ampliamento della distanza, in termini fisici ed emotivi, tra imprese e consumatori. Di qui la necessità, per le imprese, di ricorrere a forme di comunicazione diretta, quale è la pubblicità, per recuperare un rapporto non mediato con i potenziali consumatori.

Ancora, la spinta prodotta dall'avvento della concorrenza in alcuni settori merceologici, un tempo caratterizzati da condizioni di monopolio, ha creato una domanda incrementale di spazi pubblicitari, per importi a volte considerevoli. E' esemplare, al riguardo, il caso del settore delle telecomunicazioni.

Occorre rilevare che sussiste un fondamentale punto di differenza tra la crescita degli investimenti in comunicazione in questi ultimi anni e lo sviluppo avvenuto in quello che è ricordato come il "periodo aureo" della pubblicità, vale a dire gli anni ottanta. In quel caso, l'incremento era stato accompagnato da un forte aumento dell'offerta di spazi pubblicitari, soprattutto grazie all'affermazione delle televisioni private. Oggi, la domanda di investimento rischia di non trovare un analogo sbocco. I nuovi mezzi di comunicazione, che pure manifestano eccezionali potenzialità, non sembrano costituire ancora veicoli pubblicitari di statura analoga a quelli classici. A titolo esemplificativo, si può segnalare che la raccolta pubblicitaria di Internet nel 1999 ha di poco superato i 50 miliardi e si stima che il *boom* previsto per l'anno 2000 porterà gli investimenti a circa 150 miliardi, che rappresentano un valore marginale rispetto al totale degli investimenti classici (poco più dell'1%).

Della particolare situazione del mercato pubblicitario sembrano aver beneficiato, in maniera predominante, la stampa quotidiana e la radio. Con riferimento ai quotidiani, si rileva che il fatturato pubblicitario è aumentato del 24%. Il buon andamento del mezzo risulta motivato, in larga misura, dalla dinamicità di alcuni

settori, quali quello automobilistico, la finanza, la moda, le telecomunicazioni, che prediligono comunicare su carta stampata e utilizzano ampiamente l'inserzione a colori, più costosa di quella tradizionale in bianco e nero. Anche la capacità di rinnovamento e di miglioramento qualitativo degli spazi dimostrata da alcune testate ha avuto l'effetto di attirare investimenti. La spinta decisiva sembra essere tuttavia derivata dall'eccesso di domanda di pubblicità sul mezzo televisivo, che ha provocato un aumento dei costi di acquisizione degli spazi e delle soglie minime di visibilità in televisione, inducendo molte imprese a riversare i propri *budget* su mezzi alternativi, quali la stampa o la radio. Tuttavia, anche per la carta stampata gli spazi pubblicitari più appetibili vengono spesso prenotati con diversi mesi d'anticipo.

L'incremento degli investimenti pubblicitari sulla radio (+22%), accompagnato da un aumento quasi equivalente del numero di nuovi clienti che hanno scelto di proporsi sul mezzo e riconducibile all'eccellente andamento delle radio commerciali, è degno di particolare nota, pur confermando una tendenza in atto da alcuni anni. Da segnalare, infine, il rilevante aumento della pubblicità *out-door*, o esterna (+21%), a conferma delle potenzialità del veicolo, capace di concentrare l'attività di comunicazione su specifiche aree di interesse.

I principali protagonisti del mercato pubblicitario restano, a ogni modo, la TV e la stampa: la televisione nazionale raccoglie il 59% degli investimenti complessivi sui media classici, mentre la stampa quotidiana e periodica ne assorbe circa un terzo.

I dati relativi all'attività dell'Autorità confermano che il suo intervento riguarda in via prioritaria (quasi per il 70%) messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati. Si conferma scarsa, e per di più declinante, la rilevanza degli interventi riguardanti pubblicità televisive. Se la raccolta pubblicitaria può essere considerata un indice approssimativo dell'incidenza dei mezzi di comunicazione sul comportamento economico dei consumatori, si deve concludere che la tutela apprestata dall'Autorità risulta sottodimensionata sul mezzo più influente. Altro elemento caratteristico dell'intervento dell'Autorità è l'ampiezza locale o regionale della diffusione della maggior parte dei messaggi pubblicitari analizzati, il che trova poi riscontro nella dimensione, solitamente contenuta, degli operatori coinvolti.

**TAVOLA 1.4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo
di diffusione del messaggio (1999)**

	Numero	Quota procedimenti	Violazioni
Stampa quotidiana e periodica	182	46%	146
Stampati	92	23%	71
Televisione	33	8%	22
Servizio postale	30	8%	30
Pubblicità esterna	21	5%	13
Confezione del prodotto	16	4%	7
Internet e posta elettronica	13	3%	10
Telefono	6	2%	5
Radio	5	1%	3
Cinema	1	-	-
Totale	399^(*)	100%	307^(*)

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi sono stati segnalati più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

Il valore della marca

In numerosi settori merceologici, contraddistinti da un eccesso di offerta e da una tendenziale omogeneità dei prodotti, la forza della marca, che racchiude anche elementi di natura psicologica, rappresenta, insieme al prezzo, il vero elemento capace di determinare la scelta del consumatore nel punto vendita.

In un recente passato la comunicazione delle grandi marche si era appuntata prevalentemente sui vantaggi oggettivi offerti dal prodotto commercializzato, considerati come il più importante fattore competitivo. Si riteneva, infatti, che il clima recessivo, la maggiore sensibilità al prezzo, la reazione alle tendenze esibitive proprie degli anni ottanta fossero sintomatici di un accresciuto ruolo della razionalità nei processi di acquisto. Oggi, per converso, molti settori merceologici si stanno orientando nuovamente sulla valorizzazione delle dimensioni intangibili, sull'appropriazione di connotati simbolici.

In linea con queste tendenze evolutive si situa il recente diffuso ricorso a *testimonial* famosi. L'uso dei testimoni in pubblicità è un artificio che consente di traslare sulla marca alcune delle caratteristiche proprie del personaggio noto. Le promesse pubblicitarie possono risultare più credibili se il protagonista del messaggio è una persona a cui viene riconosciuta particolare competenza e attendibilità. In altri casi è il carisma del divo a fornire alla marca connotati

affettivi e simbolici. Osservando alcune importanti campagne pubblicitarie diffuse nel corso del 1999 si riscontra soprattutto l'impiego di questa seconda categoria di soggetti, capaci di elevare il prestigio e la visibilità della marca.

Le tendenze delineate non sono prive di conseguenze sulla portata della tutela prestata dall'Autorità. In proposito, va rilevato che il decreto legislativo n. 74/92 prevede una valutazione basata in maniera predominante sull'accertamento della reale sussistenza di caratteristiche oggettivamente verificabili, di modo che le campagne pubblicitarie incentrate su valori intangibili sono difficilmente assoggettabili alla valutazione dell'Autorità.

SVILUPPI NORMATIVI ITALIANI E COMUNITARI

In quest'ultimo anno la normativa italiana, anche sulla spinta delle scelte compiute a livello comunitario, è stata arricchita in modo significativo di strumenti di tutela degli interessi dei consumatori, tra cui in particolar modo l'interesse a una chiara, corretta e completa informazione nei rapporti tra consumatore e imprese. Un'importante novità, in questo contesto, è rappresentata dal recepimento, con il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 67, della direttiva 97/55/CE² in materia di pubblicità comparativa. Tale direttiva costituisce un aggiornamento della precedente direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole recepita in Italia con il decreto legislativo n. 74/92, e affianca alle finalità di tutela dalla pubblicità ingannevole da questa previste lo scopo di stabilire le condizioni di liceità della comparazione pubblicitaria.

Conformemente all'impostazione seguita dal legislatore comunitario, il nuovo decreto legislativo si pone quale modifica al decreto legislativo n. 74/92, attribuendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato la competenza a giudicare le controversie in materia di pubblicità comparativa.

Il recepimento della direttiva 97/55/CE è destinato a incidere in misura significativa nell'ordinamento italiano, che fino a oggi aveva manifestato un tradizionale sfavore nei confronti della com-

2. Direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 1997, che modifica la direttiva 84/459/CE relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa, in GUCE L 290/18 del 23 ottobre 1997.

parazione pubblicitaria, sottoposta a limiti severi e generalmente ricondotta nell'ambito degli atti di concorrenza sleale sanciti dall'articolo 2598 del codice civile.

Secondo la definizione assai ampia fornita dalla direttiva, deve intendersi per “pubblicità comparativa qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente”. Con la nuova normativa, tuttavia, non è stata introdotta una statuizione assoluta e incondizionata di liceità della comparazione pubblicitaria, bensì sono state previste una serie di condizioni cui è subordinata la sua ammissibilità. Nel decreto, dunque, sono fissati i limiti entro i quali è possibile ricorrere alla tecnica del confronto per la promozione di prodotti o servizi, avendo riguardo sia agli interessi dei consumatori che a quelli degli imprenditori concorrenti coinvolti nella comparazione. In proposito, vale la pena richiamare il terzo considerando della direttiva 97/55/CE, nel quale si legge che “la liceità o il divieto della pubblicità comparativa a seconda delle diverse legislazioni nazionali può costituire un ostacolo alla libera circolazione dei beni e dei servizi e creare distorsioni di concorrenza; che, in particolare, delle imprese possono trovarsi esposte a forme di pubblicità sviluppate dalla concorrenza alla quali non possono rispondere ad armi pari; che deve essere assicurata la libertà di fornire servizi in materia di pubblicità comparativa”.

In termini generali, le condizioni di liceità della comparazione pubblicitaria, indipendentemente dalla sua forma diretta o indiretta, fissate dal nuovo decreto legislativo riprendono integralmente il testo della direttiva e sono riconducibili a due essenziali condizioni: che la pubblicità comparativa non sia ingannevole e che essa non risulti “sleale”.

Il requisito della non ingannevolezza della pubblicità comparativa dovrebbe pertanto leggersi alla luce degli orientamenti interpretativi formati in materia di pubblicità ingannevole. In questo contesto, particolare rilevanza rivestono i principi desumibili dagli interventi dell'Autorità, che si è attivata, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, nelle ipotesi in cui i profili di comparazione sono risultati strettamente legati ad aspetti di ingannevolezza. La valutazione di illiceità del messaggio pubblicitario, dunque, va effettuata sulla base degli elementi che integrano la fattispecie “pubblicità ingannevole”, e cioè la possibilità che il messaggio tragga in errore i soggetti ai quali esso si rivolge, pregiudicando così il comportamento economico dei consumatori ed eventualmente gli interessi dei concorrenti.

Il carattere dell'ingannevolezza non va circoscritto al solo caso di informazioni non veritiere, ma va esteso anche alle ipotesi in

cui le informazioni, pur se veritiere, vengono selezionate in modo parziale, tacendosi su quegli aspetti che le ridimensionano in misura significativa.

Interessanti sono le previsioni relative al divieto, nel raffronto pubblicitario, di omettere caratteristiche e dati dei prodotti rilevanti ai fini della significatività della comparazione, nonché all'obbligo di effettuare la comparazione in maniera obiettiva, basandosi su dati, oltre che veritieri, verificabili; e ancora quelle che introducono il principio che la comparazione debba essere effettuata tra beni omogenei e realmente confrontabili, in modo da consentire al destinatario della pubblicità di valutare agevolmente le differenze e il valore dei prodotti oggetto di raffronto. In particolare, nello schema di decreto è precisato che il requisito della verificabilità si intende soddisfatto quando i dati addotti a illustrazione della caratteristica del bene o del servizio pubblicitario sono suscettibili di dimostrazione.

E' inoltre previsto che la pubblicità comparativa possa essere ritenuta lecita qualora non ingeneri confusione sul mercato tra l'operatore pubblicitario e un concorrente o tra i marchi, le denominazioni commerciali, altri segni distintivi, i beni o servizi dell'operatore pubblicitario e quelli di un concorrente. Il divieto di ingenerare confusione attraverso il confronto pubblicitario risponde sia a un principio già vigente sia nella disciplina della concorrenza sleale (articolo 2598, comma 1, c.c., la cui formulazione letterale non si discosta molto rispetto alla lettera della condizione di liceità in oggetto), sia a un criterio già esplicitato dall'Autorità nella valutazione di messaggi pubblicitari in cui l'ingannevolezza risultava legata alla capacità di determinare confusione circa l'identità dell'operatore o le caratteristiche dei prodotti pubblicizzati.

La pubblicità comparativa, inoltre, per essere ritenuta lecita non deve trarre indebitamente vantaggio dalla notorietà connessa al marchio, alla denominazione commerciale o ad altro segno distintivo di un concorrente o alle denominazioni di origine di prodotti concorrenti, e non deve rappresentare un bene o servizio come imitazione o contraffazione di beni o servizi protetti da un marchio o da una denominazione commerciale.

Queste clausole di liceità tendono a impedire che il confronto pubblicitario sia finalizzato a trarre un indebito vantaggio dalla citazione di un prodotto o dell'impresa concorrente, attraverso forme di cosiddetta pubblicità per agganciamento o di parassitismo economico.

E' inoltre previsto che qualunque raffronto che faccia riferimento a un'offerta speciale debba indicare in modo chiaro e non

equivoco il termine finale dell'offerta oppure, nel caso in cui l'offerta speciale non sia ancora cominciata, la data di inizio del periodo nel corso del quale si applicano il prezzo speciale o altre condizioni particolari o, se del caso, che l'offerta speciale dipende dalla disponibilità dei beni e servizi.

In ogni caso, la scelta di attribuire la competenza a giudicare sulla liceità della pubblicità comparativa all'Autorità fa salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2598 del codice civile, nonché in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore, del marchio di impresa, delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti.

Il decreto, inoltre, prevede, conformemente al principio già espresso nella legge 30 luglio 1998, n. 281, che le associazioni dei consumatori e degli utenti sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, esercitando l'azione inibitoria dinanzi al giudice per la cessazione di atti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché attivando le altre misure di conciliazione previste.

Va infine segnalata la modifica apportata all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, volta a consentire alle parti interessate di ricorrere agli organismi volontari e autonomi di autodisciplina anche per la pubblicità comparativa.

Un ulteriore passo avanti in materia di protezione dei consumatori è rappresentato dalla direttiva 97/7/CE³ relativa ai contratti a distanza, recepita con il decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185. L'obiettivo della direttiva è quello di realizzare e consolidare il mercato interno europeo per il quale lo sviluppo di tecniche di comunicazione a distanza può rappresentare una grande opportunità. In questo contesto, le previsioni normative mirano a tutelare il consumatore, considerato parte debole, con particolare riguardo al diritto di essere esaurientemente informato sull'identità del fornitore e sulle caratteristiche del bene o del servizio offerto, al diritto di recesso e alla previsione di garanzie e forme di tutela di concreta attuazione e facilmente accessibili.

Particolarmente rilevante è l'articolo 3 del decreto legislativo n. 185/99, il quale prevede che il consumatore in tempo utile, prima della conclusione di qualsiasi contratto a distanza, debba ricevere le informazioni concernenti: l'identità dell'operatore; le caratteristiche essenziali del bene o servizio; il prezzo; le spese di consegna; le modalità di pagamento; l'esistenza del diritto di recesso e le modalità dell'esercizio di tale diritto; la durata della validità dell'offerta e del

prezzo; il costo dell'utilizzo della tecnica di comunicazione a distanza, quando è calcolato discostandosi dalla tariffa di base; la durata minima del contratto in caso di contratti per la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi a esecuzione continuata o periodica. Tali informazioni, il cui scopo commerciale deve essere inequivocabile, devono essere fornite in modo chiaro e comprensibile, con ogni mezzo adeguato alla tecnica di comunicazione a distanza impiegata, osservando in particolare i principi della buona fede e della lealtà in materia di transazioni commerciali, valutati sulla base delle esigenze di protezione delle categorie di consumatori particolarmente vulnerabili.

Con particolare riguardo alle comunicazioni telefoniche, che costituiscono un mezzo cui le imprese fanno sempre maggiore ricorso, è previsto che l'identità dell'operatore e lo scopo commerciale debbano essere dichiarati in modo inequivocabile all'inizio della conversazione con il consumatore, a pena di nullità del contratto.

Infine, il consumatore deve ricevere conferma per iscritto di tutte le informazioni sopra descritte, prima o al momento dell'esecuzione del contratto.

Considerata l'espansione dell'utilizzo di tecniche di comunicazione a distanza da parte degli operatori (quali ad esempio stampati, pubblicità stampa con buono d'ordine, catalogo, telefono, radio, posta elettronica, fax, televisore), l'applicazione della nuova normativa appare destinata a incidere in misura significativa nei rapporti tra le imprese e i consumatori.

Sempre nell'ottica di assicurare una chiara e completa informazione dei consumatori, va segnalato il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 84, che recepisce la direttiva 98/6/CE⁴ relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori. In particolare, si dispone che "al fine di migliorare l'informazione del consumatore e di agevolare il raffronto dei prezzi, i prodotti offerti dai commercianti ai consumatori recano, oltre alla indicazione del prezzo di vendita, secondo le disposizioni vigenti, l'indicazione del prezzo per unità di misura. Con particolare riguardo alla pubblicità in tutte le sue forme e i cataloghi, essi devono recare l'indicazione del prezzo per unità di misura quando è indicato il prezzo di vendita".

3. Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, in GUCE L 144/19 del 4 giugno 1997.

4. Direttiva 98/6/CE del Parlamento euro-

peo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, in GUCE L 80/27 del 18 marzo 1998.

Anche nel settore del credito al consumo il legislatore è intervenuto apportando alcune modifiche al Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia al fine di agevolare maggiormente la comprensione del calcolo del tasso annuo effettivo globale (Taeg) da parte del consumatore. Il decreto legislativo 25 febbraio 2000, n. 63, recepisce la direttiva 98/7/CE⁵, prevedendo che ogni forma di pubblicità delle operazioni di credito al consumo, oltre a indicare il Taeg, deve illustrarlo mediante “un esempio tipico”, secondo modalità di calcolo che saranno stabilite con decreto del Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.

Ulteriore conferma dell'attenzione dedicata in ambito comunitario alla problematica della tutela dei consumatori discende dalla direttiva 1999/44/CE⁶, il cui termine di recepimento è fissato al 10 gennaio 2002.

La direttiva si pone lo scopo di ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri al fine di garantire un livello minimo uniforme di tutela dei consumatori nel quadro del mercato interno relativamente a taluni aspetti della vendita e delle garanzie concernenti i beni di consumo.

Particolarmente interessante, in questo contesto, è la disposizione dell'articolo 2, secondo la quale si presume che i beni di consumo siano conformi al contratto se, tra l'altro, presentano la qualità e le prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo, che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene e, se del caso, delle dichiarazioni pubbliche sulle caratteristiche specifiche dei beni fatte al riguardo dal venditore, dal suo produttore o dal suo rappresentante, “in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura”. Con particolare riguardo alla garanzia, è previsto che essa debba vincolare giuridicamente la persona che la offre secondo le modalità stabilite nella dichiarazione di garanzia e “nella relativa pubblicità” (cfr. articolo 6).

PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

Premessa

Il settore merceologico più importante in termini di investimenti pubblicitari in Italia è quello degli alimenti di base e dei prodotti dolciari (circa 12% del totale), seguito dal settore dei veicoli e dalle telecomunicazioni (10% circa ciascuno). Nel corso del 1999 le telecomunicazioni, in virtù di uno straordinario incremento (quasi il 90%), hanno superato per importanza settori di tradizionale utilizzo della pubblicità, come quelli della moda e dell'istru-

zione/editoria. Quote rilevanti sul totale degli investimenti pubblicitari sono inoltre detenute dai settori “finanza e assicurazioni”, “società, enti e servizi” (categoria che comprende le agenzie, le istituzioni e associazioni, i giochi e lotterie, le società di consulenza o di altri servizi) e “turismo e viaggi”. Cali significativi hanno invece riguardato il reparto “giocattoli e articoli scuola” e i prodotti per la pulizia della casa e degli indumenti.

La scomposizione merceologica dei procedimenti dell'Autorità si discosta in parte da quella che contraddistingue gli investimenti pubblicitari. La posizione di primato del credito al consumo, oltre che per la vivacità del settore, si giustifica anche alla luce dell'intensa attività di segnalazione della Guardia di Finanza, concentrata nel settore finanziario. Il ruolo modesto del settore alimentare, invece, è per lo più ascrivibile all'accentuata canalizzazione della relativa pubblicità sul mezzo televisivo, il quale, come si è visto, risulta poco esposto agli interventi dell'Autorità.

TAVOLA 1.5 - I principali settori di intervento dell'Autorità (1999)

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
Credito al consumo	37	29	78%
Telecomunicazioni e alta tecnologia	36	30	83%
Scuole	35	26	74%
Turismo-trasporti	32	26	81%
Offerte promozionali	22	14	64%
Cosmetici	21	15	71%
Mutui	18	17	94%
False offerte di lavoro	15	14	93%
Cartoline e telefonate con buono omaggio	13	12	92%
Integratori-trattamenti dimagranti	14	12	86%
Lotto-sistemi previsionali	8	8	100%
Alimentare	8	5	62%
Ecologia-risparmio energetico	7	4	57%
Assicurazioni	7	5	71%
Certificazioni e marchi	5	3	60%
Altri beni e servizi	80	55	69%
Totale	358	275	

5. Direttiva 98/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 1998, che modifica la Direttiva 87/102/CEE in materia di credito al consumo, in GUCE L 101/17 del 1° aprile 1998.

6. Direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, in GUCE L 171/12 del 7 luglio 1999.

Telecomunicazioni

L'entrata e il progressivo affermarsi di nuovi operatori nel mercato della telefonia fissa hanno determinato un consistente incremento dei messaggi pubblicitari in tale settore, spesso incentrati sulla convenienza economica delle nuove offerte di servizi telefonici. Con riferimento a tale aspetto l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi in relazione a due messaggi di differenti operatori, i quali lasciavano intendere che i prezzi dei servizi per le chiamate interurbane, internazionali e verso i cellulari fossero in assoluto più convenienti rispetto a quelli praticati dagli altri operatori concorrenti, circostanza rivelatasi non del tutto veritiera (PI/2573 TELE 2; PI/2617 TELEFONIA FISSA WIND). Un analogo rilievo è stato mosso anche all'ex monopolista per un messaggio affissionale che lasciava intendere che i prezzi applicati per le chiamate interdistrettuali ricomprese nella fascia da 15 a 30 chilometri permettesse in ogni caso un risparmio, a volte anche fino al 50%, rispetto ai prezzi praticati dagli altri operatori concorrenti presenti sul mercato, risultando, pertanto, i più convenienti. In realtà non tutti i prezzi praticati per tali chiamate interdistrettuali sono risultati più convenienti di quelli applicati dai concorrenti nel mercato della telefonia fissa (PI/2699 TELECOM 0774).

Nel settore della telefonia mobile è proseguita la tendenza, già registrata lo scorso anno, a un veloce susseguirsi di nuove proposte commerciali che si sono tradotte in numerose campagne pubblicitarie. In più occasioni le richieste di intervento indirizzate all'Autorità hanno avuto a oggetto le modalità di prospettazione del prezzo dei servizi di telefonia. A tal riguardo l'Autorità ha auspicato che nella presentazione di un elemento così cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, quale il prezzo, tutte le informazioni rilevanti fossero di immediata percezione. Tale auspicio è scaturito dalla considerazione che l'indicazione del costo al minuto delle chiamate effettuate avvalendosi dei servizi pubblicizzati (pur, nelle fattispecie, giudicata inidonea a indurre in errore i consumatori, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92) non risultava perfettamente trasparente, né la macchinosità del calcolo necessario per stimare l'effettivo ammontare del costo della telefonata poteva essere imputata in via esclusiva alla complessità della tariffazione, atteso che la scelta di incorporare l'imposta risponde soltanto a una strategia di marketing dell'impresa (PI/2526 PERSONAL 195 RICARICABILE; PI/2645 OMNITEL SUMMER CARD).

L'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi anche in relazione alle modalità con cui viene pubblicizzata la copertura GSM assicurata sul territorio nazionale (PI/2390 COPERTURA GSM OMNITEL, PI/2416 COPERTURA GSM TIM). In relazione a tale aspetto l'Autorità ha affermato che, oltre a singole imprecisioni in relazione a specifiche zone geografiche, i messaggi in questione, rappresentati dalle

mappe di copertura GSM, erano ingannevoli in via generale, avendo ommesso di puntualizzare che la copertura indicata era frutto di un modello previsionale e poteva in vari casi non coincidere con la copertura effettiva della rete GSM sul territorio. Da segnalare, infine, sempre nel campo della telefonia cellulare, una pronuncia relativa all'omessa indicazione in pubblicità dell'esistenza di una incompatibilità tecnica assoluta tra i telefoni cellulari GSM che utilizzano soltanto la banda di frequenza a 900 Mhz e i servizi telefonici offerti dal nuovo gestore di telefonia mobile che necessitano, invece, di telefonini dotati di tecnologia DCS a 1800 Mhz (*Dual Band*). Tale incompatibilità tecnica è stata ritenuta un'informazione di rilevante importanza per i consumatori che, se conosciuta, avrebbe potuto essere suscettibile di orientare diversamente il loro comportamento economico (PI/2680 WIND DUAL BAND).

Un approccio simile, in relazione a un problema di incompatibilità tecnica, è stato seguito anche nella valutazione di un caso inerente il mercato della fornitura di accessi alla rete Internet. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che l'omissione dell'informazione circa l'impossibilità dei modem di rete dell'operatore di supportare entrambi gli standard tecnici esistenti in commercio risultasse rilevante ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 nel momento in cui il messaggio, da un lato allettava i destinatari prospettando loro tutti i vantaggi di un collegamento più veloce e, dall'altro ometteva di informare che la promessa velocità di collegamento poteva essere ottenuta solo da quei consumatori in possesso di un modem a 56K che però avesse la medesima tecnologia utilizzata dai modem di rete dell'operatore (PI/2409 TELECOM-INTERNET PERSONAL SEMPRE).

Nel medesimo mercato è stato ritenuto ingannevole un messaggio che prospettava la possibilità di fruire gratuitamente di un servizio di accesso a Internet. A fronte della pubblicizzata eliminazione del canone di abbonamento, il messaggio ometteva, infatti, di informare che l'operatore pubblicitario vincolava il consumatore ad accettare una serie di condizioni accessorie, consistenti fondamentalmente nella disponibilità a ricevere pubblicità commerciale nella propria posta elettronica e ad autorizzare il monitoraggio della propria navigazione in Internet relativamente ad alcune categorie di siti al fine di ponderare l'invio delle *mail* pubblicitarie, a pena di risoluzione del contratto. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che le menzionate clausole contrattuali di adesione, imponendo al consumatore specifiche e onerose condizioni di fruibilità dell'offerta, assumessero per i destinatari un rilievo decisivo ai fini della valutazione dell'effettiva convenienza del servizio pubblicizzato (PI/2671 LIBERO INFOSTRADA).

Cosmetici

Nella graduatoria dei settori in base agli investimenti pubblicitari sui periodici, la “cosmetica” si situa al secondo posto, dopo la moda per la persona, con un investimento lordo ampiamente superiore ai 1.000 miliardi. In relazione a questo settore, il forte ricorso da parte delle imprese alla leva pubblicitaria riflette la notevole rilevanza dei valori d'immagine dei prodotti cosmetici sulle scelte dei potenziali acquirenti. La canalizzazione quasi esclusiva degli investimenti sui periodici risulta spiegabile per la particolare capacità di questi ultimi di consentire il raggiungimento di un *target* mirato. Non a caso, le decisioni dell'Autorità relative al settore dei prodotti e dei trattamenti cosmetici (anticellulite, anticalvizie, antirughe, dentifrici sbiancanti) hanno riguardato prevalentemente messaggi diffusi a mezzo stampa.

Nel corso dell'anno, è stato sottolineato che l'enunciazione delle indicazioni d'uso del prodotto, suffragata dalla descrizione del meccanismo biologico attraverso il quale lo stesso opererebbe, si traduce in un preciso vanto prestazionale relativo alle caratteristiche del prodotto stesso, riferito alla idoneità di quest'ultimo allo scopo pubblicizzato e ai risultati che possono essere effettivamente conseguiti con il suo impiego, sindacabile dall'Autorità ai sensi dell'articolo 3, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA).

Un secondo principio di portata generale è stato affermato con riferimento all'indicazione di valori massimi e medi di efficacia dei prodotti cosmetici contenuta nei messaggi pubblicitari. Da un lato, è fuorviante la prospettazione del solo valore massimo, laddove esso rappresenta un picco isolato, in quanto idoneo a ingenerare nel pubblico infondate aspettative in ordine alla concreta efficacia del prodotto (PI/2552 ALGA BLU; PI/2582 CREME SANT'ANGELICA). Dall'altro, è ingannevole l'indicazione del valore medio del quale non sia possibile apprezzare la effettiva significatività in quanto riferito a un solo parametro fra quelli considerati dall'analisi strumentale ovvero a fronte di oscillazioni assai rilevanti e di valori di segno negativo riscontrabili nelle risultanze sperimentali (PI/2665 ANTIRUGHE L'ORÉAL; PI/2582 CREME SANT'ANGELICA).

Con riferimento agli anticellulite per uso topico (quali creme, gel, fanghi), l'Autorità ha ritenuto ingannevoli, disponendo la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, numerosi messaggi che lasciavano intendere, tra l'altro, che i prodotti pubblicizzati avessero un'efficacia comprovata contro la cellulite mentre, in realtà, quest'ultima, essendo una patologia multifattoriale, non può essere efficacemente contrastata da prodotti di natura cosmetica (PI/2552 ALGA BLU; PI/2555 DIOR BODY LIGHT; PI/2557 GLUCOBLOCK VICHY;

PI/2558 ELANCYL GALENIC; PI/2559 ABSOLUS CONTOURS YSL; PI/2561 FANGHI D'ALGA ALGOMAR; PI/2582 CREME SANT'ANGELICA). In un altro caso, il messaggio è stato ritenuto ingannevole limitatamente all'idoneità delle risultanze sperimentali dallo stesso richiamate a comprovare le caratteristiche e l'efficacia del prodotto (PI/2554 SIRKY).

Relativamente agli anticalvizie, l'Autorità ha ritenuto che, di fronte a fenomeni complessi quali, ad esempio, la perdita dei capelli, l'operatore che descriva genericamente il meccanismo biologico attraverso il quale opererebbe il prodotto pubblicizzato debba essere in grado di precisarne e provarne l'efficacia rispetto alle diverse situazioni fisiologiche e al sesso della potenziale clientela, nonché alle cause e alla gravità del diradamento (PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA). E' stata altresì ribadita l'ingannevolezza di messaggi idonei a ingenerare nei destinatari erronei convincimenti rispetto alla valenza terapeutica del prodotto (PI/2421 GAP COSMETICS; PI/2434 LABO EUROPA-CRESCINA). In altri casi, invece, il messaggio è stato considerato ingannevole in relazione alla prospettazione dei tempi necessari al conseguimento dei risultati pubblicizzati (PI/2518 TRICOMEDICAL; cfr. anche PI/2552 ALGA BLU; PI/2558 ELANCYL GALENIC).

Riguardo ai dentifrici "sbiancanti", infine, l'Autorità ha ritenuto la non ingannevolezza di messaggi che informavano i consumatori sulle reali caratteristiche del prodotto, senza dare adito ad aspettative ulteriori ed estranee alla natura propria di prodotti cosmetici, quale quelli pubblicizzati (PI/2391 AQUAFRESH WHITENING; PI/2392 DENTIFRICIO AZ ULTRA WHITE; PI/2393 DENTIFRICIO COLGATE SENSATION WHITENING; PI/2394 DENTIFRICIO BLANX; PI/2395 DENTIFRICIO REMBRANDT).

La categoria "integratori/multavitaminici/energetici" assorbe circa un quarto degli investimenti pubblicitari riconducibili al settore dei prodotti farmaceutici da banco. Tale settore ha dimostrato nel 1999 una straordinaria vitalità, con un incremento di circa un terzo delle spese pubblicitarie. Gli integratori rappresentano un prodotto relativamente innovativo, che si caratterizza sotto il profilo comunicazionale per un uso quasi paritetico del mezzo televisivo e della stampa, con una quota significativa di quotidiani, a riprova di un pubblico di riferimento di profilo medio-alto. Con riferimento agli integratori-anticellulite, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi che prospettavano un'efficacia del prodotto contro la cellulite che un integratore non può vantare, trattandosi di un risultato che presuppone un'azione farmacologica (PI/2551 KALOCCELL). Ugualmente, i messaggi che pubblicizzavano trattamenti dimagranti anticellulite,

**Integratori e
trattamenti
dimagranti**

consistenti in realtà nello svolgimento di attività fisica mirata, sono risultati idonei a indurre in errore i consumatori, pregiudicandone il comportamento economico, in quanto la cellulite è un fenomeno che richiede l'adozione di terapie complesse (PI/2588 CENTRO ELIANA MONTI).

L'Autorità ha poi ribadito l'ingannevolezza di messaggi che attribuivano al prodotto un'efficacia dimagrante indipendentemente dalla necessità di seguire regimi dietetici particolari o di praticare esercizio fisico (PI/2295 REDUCE FAT FAST; PI/2502 CENTRO DIMAGRANTE DI BRA; PI/2620 BIOSAN). In un caso è stata disposta, d'ufficio, la sospensione provvisoria del messaggio segnalato volto a promuovere un trattamento dimagrante in grado di assicurare con toni miracolistici e pseudo-scientifici un dimagrimento "di 24 chili in meno di sei settimane senza diete e senza medicinali" (PI/2795 GREENLIFE).

Prodotti assicurativi

Nell'ambito del mercato assicurativo una rilevante percentuale del risparmio è indirizzata verso quelle polizze in cui alla classica copertura assicurativa è abbinata una componente di tipo finanziario e/o previdenziale. Nel settore l'importanza delle strategie di comunicazione pubblicitaria è cresciuta in seguito allo sviluppo della concorrenza tra canali di distribuzione dei prodotti alternativi alle tradizionali reti di agenzie (sportelli bancari, teleassicurazione, e-commerce, brokeraggio assicurativo/finanziario).

Nel corso del 1999 l'Autorità ha avviato alcuni procedimenti aventi a oggetto, in particolare, pubblicità tabellari relative ai cosiddetti fondi assicurativi, direttamente o indirettamente riferite o riferibili a specifiche polizze vita a prestazione rivalutabile (PI/2611 ZURIGO ASSICURAZIONE; PI/2628 POLIZZA GAN ITALIA VITA; PI/2655 POLIZZE INA). Nelle richieste di intervento pervenute all'Autorità si evidenziava, in sintesi, che quanto riportato nei contestati messaggi pubblicitari circa la rivalutazione lorda dei fondi assicurativi avrebbe potuto indurre in errore i consumatori, considerato che il rendimento lordo di tali fondi costituisce soltanto uno dei parametri che influiscono sulla determinazione dell'effettivo rendimento netto ottenuto dai sottoscrittori delle polizze collegate ai fondi stessi.

In relazione a detti casi, l'Autorità ha rilevato che il contesto in cui operano le imprese assicurative ricomprende due diversi ambiti: quello sottoposto per legge alla vigilanza dell'Isvap e quello della pubblicità strettamente commerciale, rivolta alla generalità dei consumatori, la cui valutazione rientra nella competenza dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Per quanto concerne l'attività di vigilanza posta in essere dall'Isvap in ordine ai suindicati prodotti assicurativi, si rileva che,

con circolare n. 60 del 6 novembre 1986, l'Istituto in questione ha invitato le imprese di assicurazione a trasmettere allo stesso copia degli stampati pubblicitari prima della loro diffusione. Inoltre, con circolari n. 71 del 26 marzo 1987 e n. 210 del 17 dicembre 1993, l'Isvap ha imposto l'obbligo di presentazione all'assicurato di una nota informativa, contenente specifici requisiti minimi a tutela dei consumatori e la pubblicazione su due quotidiani a diffusione nazionale dei prospetti della composizione della gestione separata e una sintesi del rendiconto annuale della gestione stessa. Inoltre, l'Istituto ha richiamato l'attenzione delle imprese sulla necessità, nella predisposizione dei messaggi pubblicitari, di prospettare esplicitamente il tasso di rendimento netto riconosciuto all'assicurato.

Nel settore di intervento riservato all'Isvap, i richiamati obblighi informativi a carico delle compagnie assicurative sono posti in essere a tutela del singolo soggetto che si rivolga agli agenti delle compagnie stesse (consegna della nota informativa in fase pre-contrattuale) e di coloro che abbiano già stipulato una polizza, al fine di consentire al cliente di assumere le specifiche, indispensabili informazioni in merito al rendimento del prodotto assicurativo nel corso del rapporto contrattuale con la compagnia stessa (comunicazione del rendimento netto conseguito dalla singola polizza).

Peraltro, il fatto che l'Isvap, con la circolare n. 60/86, abbia disposto la trasmissione a tale Istituto di copia dei messaggi pubblicitari prima della loro diffusione, non vale a escludere la competenza dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, in quanto detta comunicazione risulta esclusivamente finalizzata a consentire all'Istituto di vigilanza la conoscenza del contenuto dei messaggi pubblicitari diffusi sul mercato, non essendo attribuita allo stesso alcuna preventiva potestà autorizzatoria, espressa o tacita, in merito ai citati messaggi.

A seguito delle istruttorie svolte è emerso che, per quanto concerne l'ambito strettamente pubblicitario, la prospettazione dei rendimenti lordi dei fondi assicurativi scaturisce, in genere, dalla difficoltà, per le imprese di assicurazione, di pervenire a un calcolo univoco che rappresenti il valore netto conseguibile dalla pluralità degli assicurati detentori di polizze collegate ai fondi stessi; ciò in considerazione del fatto che i rendimenti netti percepiti dall'assicurato sono connessi a un prodotto (la polizza), in cui vengono determinati altri parametri, quali i caricamenti e la citata aliquota di retrocessione, non facilmente generalizzabili senza causare confusione nel pubblico dei consumatori.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto che l'accertamento dell'eventuale ingannevolezza dei suddetti messaggi dovesse riguar-

dare la percezione che i consumatori hanno del rendimento (lordo) dei fondi a gestione separata e la sua idoneità a condizionarne le scelte economiche prima del successivo, conseguente contatto con le singole compagnie di assicurazione. Considerato peraltro lo stretto rapporto tra il pubblicizzato rendimento lordo dei fondi a gestione separata e le polizze che agli stessi accedono l'autorità ha ritenuto che tale tipologia di messaggi possa assumere una portata ingannatoria sotto un profilo omissivo e, quindi, una rilevanza significativa nel condizionamento delle scelte del consumatore, quando nel contesto dei suindicati messaggi non venga in alcun modo chiarita, eventualmente tramite una apposita voce di rinvio, l'effettiva portata del citato rendimento.

Con riguardo alla materia assicurativa l'Autorità ha altresì esaminato messaggi pubblicitari inerenti i canali distributivi dei relativi prodotti. In particolare, un messaggio lasciava intendere, attraverso una implicita denigrazione comparativa, che i servizi offerti dalle compagnie assicurative operanti nel settore RC auto attraverso il canale telefonico e/o bancario non offrissero le medesime garanzie e livelli qualitativi dei servizi prestati attraverso il tradizionale canale delle agenzie. A seguito dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto che il messaggio in questione fosse ingannevole, risultando idoneo a indurre in errore i consumatori, i quali, attraverso una artificiosa rappresentazione della realtà, avrebbero potuto ritenere che le polizze stipulate attraverso canali diversi da quello agenziale non garantissero la stessa copertura di rischio e la medesima professionalità offerte dalle polizze stipulate per il tramite del canale tradizionale (PI/2547 SINDACATO NAZIONALE AGENTI DI ASSICURAZIONE-BOLOGNA).

Pubblicità dei prodotti finanziari

Nel corso del 1999 l'Autorità è stata chiamata a intervenire in merito a messaggi pubblicitari concernenti sollecitazioni all'investimento in relazione alla campagna pubblicitaria, diffusa nell'ottobre 1999, avente a oggetto l'offerta pubblica di vendita di azioni della società Enel.

I messaggi pubblicitari volti a promuovere l'adesione a operazioni di sollecitazione all'investimento⁷ sono soggetti al controllo della Consob in base a quanto previsto dal decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e secondo le modalità individuate nel relativo regolamento di attuazione approvato dalla Consob il 14 maggio 1999 con deliberazione n. 11971⁸. Ai sensi dell'articolo 101 del citato decreto⁹ e degli articoli 17 e 19 del regolamento¹⁰, la Consob, nel perseguimento degli specifici compiti di tutela degli investitori nei mercati finanziari, è competente a valutare i messaggi aventi a oggetto operazioni di sollecitazione all'investimento al fine di verificare il

carattere ingannevole degli stessi, esercitando così una funzione assimilabile a quella svolta dall'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. In tale settore, pertanto, la competenza attribuita alla Consob a valutare l'ingannevolezza di messaggi pubblicitari riguardanti prodotti finanziari, per effetto dell'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, fa venir meno la competenza in tale materia spettante in via generale all'Autorità¹¹. L'assenso della Consob in ordine alla diffusione dei messaggi pubblicitari soggetti al suo controllo può essere rilasciato, ai sensi dell'articolo 19, comma 1, del citato regolamento, secondo il meccanismo del silenzio-assenso in base al quale i messaggi possono essere diffusi decorsi dieci giorni dalla loro trasmissione alla Consob con le eventuali modifiche indicate da quest'ultima. Diversamente, un provvedimento espresso deve essere rilasciato tutte le volte in cui una diversa valutazione porta a inibire la diffusione di tali messaggi.

In riferimento al caso dell'offerta pubblica di vendita delle azioni Enel, l'Autorità ha ritenuto che, ai sensi dell'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, non fosse ravvisabile la

7. Costituisce una "sollecitazione all'investimento", ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera t), del decreto legislativo n. 58/98, "ogni offerta, invito a offrire, o messaggio promozionale, in qualsiasi forma rivolti al pubblico, finalizzati alla vendita o alla sottoscrizione di prodotti finanziari".

8. Il citato decreto sostituisce la precedente disciplina contenuta nella legge 7 giugno 1974, n. 216 e nel relativo regolamento di attuazione di cui al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 85.

9. L'articolo 101, comma 1, del decreto legislativo n. 58/98 dispone che "[...] prima della pubblicazione del prospetto è vietato qualsiasi annuncio pubblicitario riguardante sollecitazioni all'investimento. Gli annunci pubblicitari sono trasmessi preventivamente alla Consob". Il comma 2 del medesimo articolo prevede che "gli annunci pubblicitari", connessi alla svolgimento di un'operazione di sollecitazione all'investimento, "sono effettuati secondo i criteri stabiliti dalla Consob con regolamento, avendo riguardo alla correttezza dell'informazione e alla sua conformità al contenuto del prospetto [informativo]". Il prospetto informativo deve essere predisposto per illustrare dettagliatamente "le informazioni [...] necessarie affinché gli investitori possano pervenire a un fondato giudizio sulla situazione patrimoniale, economica, e finanziaria e sull'evoluzione dell'attività

dell'emittente nonché sui prodotti finanziari e sui relativi diritti" (articolo 94 del decreto legislativo n. 58/98).

10. L'articolo 17 del Regolamento di attuazione, approvato dalla Consob il 14 maggio 1999 con deliberazione n. 11971, individua i criteri generali per la predisposizione degli annunci pubblicitari, prevedendo che "l'annuncio [...] deve essere riconoscibile in quanto tale. Le informazioni contenute nell'annuncio debbono essere espresse in modo chiaro e corretto ed essere coerenti con quelle riportate nel prospetto informativo. Il messaggio pubblicitario non deve essere tale da indurre in errore circa le caratteristiche, la natura e i rischi dei prodotti offerti e del relativo investimento [...]". L'articolo 19, comma 1, del regolamento Consob dispone che "gli annunci pubblicitari possono essere diffusi decorsi dieci giorni dalla loro trasmissione alla Consob, con le eventuali modifiche da questa indicate".

11. L'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92, prevede che "[...] ove la pubblicità sia stata assentita con provvedimento amministrativo, preordinato alla verifica del carattere non ingannevole della stessa, la tutela dei concorrenti, dei consumatori e delle loro associazioni e organizzazioni è esperibile solo in via giurisdizionale con ricorso al giudice amministrativo avverso il predetto provvedimento."

sua competenza, in quanto, per effetto dell'assenso rilasciato dalla Consob, i messaggi esaminati da quest'ultima risultano "assentiti" da un'amministrazione che ha effettuato "la verifica del carattere non ingannevole" dei medesimi ai sensi della normativa di settore. Infatti, gli accertamenti istruttori svolti avevano messo in evidenza che la campagna pubblicitaria riguardante la vendita di azioni promossa dall'Enel era stata esaminata dalla Consob, la quale aveva espresso una valutazione favorevole in ordine alla diffusione della stessa.

Credito al consumo

L'articolo 121, comma 1, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385¹², definisce il credito al consumo come "la concessione, nell'esercizio di un'attività commerciale o professionale, di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra analoga facilitazione finanziaria a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta (consumatore)". L'articolo 122 del citato decreto stabilisce che il tasso annuo effettivo globale (Taeg) descrive "il costo totale del credito a carico del consumatore, espresso in percentuale annua del credito concesso", comprensivo degli interessi e di "tutti gli oneri da sostenere per utilizzare il credito". La pubblicità inerente le operazioni di credito al consumo deve in ogni caso essere "integrata con l'indicazione del Taeg e del relativo periodo di validità"; più specificamente, "gli annunci pubblicitari e le offerte, effettuati con qualsiasi mezzo, con cui un soggetto dichiara il tasso di interesse o altre cifre concernenti il costo del credito", devono indicare "il Taeg e il relativo periodo di validità" (articolo 123).

L'articolo 128 del Testo unico bancario individua nella Banca d'Italia l'organo competente per la verifica del rispetto delle disposizioni contenute nel titolo VI dello stesso quando l'esercizio del credito al consumo è svolto dalle banche, dagli intermediari finanziari¹³ e dai soggetti che si interpongono in tale attività di finanziamento (articolo 121, comma 2, lettere *a*) e *b*) e comma 3; tale controllo è attribuito, invece, al Ministero dell'Industria nei confronti dei soggetti "autorizzati alla vendita di beni o di servizi" che esercitino credito al consumo "nella sola forma della dilazione del pagamento del prezzo" (articolo 128).

L'articolo 116 del Testo unico, inoltre, stabilisce, con riferimento a tutti i servizi bancari e finanziari, che "in ciascun locale aperto al pubblico" siano "pubblicizzati i tassi di interesse, i prezzi, le spese per le comunicazioni alla clientela e ogni altra condizione economica relativa alle operazioni e ai servizi offerti, ivi compresi gli interessi di mora e le valute applicate per l'imputazione degli interessi".

In tale contesto normativo, l'Autorità è quindi esclusivamente competente a valutare, sotto il profilo della veridicità della relativa offerta al pubblico, l'eventuale ingannevolezza di quei messaggi pubblicitari che prospettino l'acquisto di beni e/o servizi tramite l'erogazione di un credito al consumo da parte degli stessi operatori pubblicitari o di soggetti terzi; l'eventuale violazione della richiamata normativa di settore è considerata come un possibile elemento aggravante della citata ingannevolezza.

A seguito di specifiche richieste di intervento presentate sia da consumatori, sia dalla Guardia di Finanza, l'Autorità ha ritenuto che affermazioni quali "tasso zero", "zero interessi" e "zero spese apertura pratica", "zero assoluto" ed espressioni similari siano ingannevoli non solo quando esse non siano veritiere in assoluto, ma anche in assenza di ulteriori, pur succinte, indicazioni riguardanti le effettive caratteristiche e le specifiche condizioni dei prospettati finanziamenti. Tali omissioni, a volte relative alla mancata indicazione della circostanza per cui l'offerta "a tasso zero" fosse applicabile limitatamente a specifici beni o servizi, ovvero al fatto che i costi amministrativi fossero discrezionalmente attribuiti al cliente dalla società interessata, rivestono infatti un'evidente importanza per i soggetti interessati all'iniziativa commerciale pubblicizzata, considerato che nella decisione di ricorrere a tali forme di finanziamento i suddetti elementi assumono certamente un rilievo primario.

Il fatto che nei messaggi non vengano indicate, seppur sommariamente, le specifiche caratteristiche e condizioni di applicazione dei pubblicizzati finanziamenti è stata ritenuta dall'Autorità, a maggior ragione in assenza di una esplicita dicitura da cui poter desumere l'ammontare del tasso annuo effettivo globale (Taeg) relativo ai finanziamenti descritti nei messaggi, un'omissione informativa rilevante ai fini del decreto legislativo n. 74/92, in quanto idonea a ingenerare false aspettative nei consumatori in ordine alla reale convenienza dei relativi finanziamenti e a impedire una corretta valutazione preliminare circa l'effettiva natura dei finanziamenti stessi (cfr., ad esempio, PI/2270 MITAUTO; PI/2372 CREDIT FIDITALIA;

12. Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia.

13. L'articolo 16, comma 1, della legge 7 marzo 1996, n. 103, recante "Disposizioni in materia di usura", prevede che "l'attività di mediazione o di consulenza nella concessione di finanziamenti da parte di banche o di intermediari finanziari è riservata ai soggetti iscritti in apposito albo istituito presso il Ministero del Tesoro, che si

avvale dell'Ufficio italiano cambi (UIC)". Il secondo comma dell'articolo in commento stabilisce che con apposito regolamento, "sentiti la Banca d'Italia e l'UIC" sia "specificato il contenuto dell'attività di mediazione creditizia" e siano "fissate le modalità per l'iscrizione e la cancellazione dall'albo, nonché le forme di pubblicità dell'albo medesimo".

PI/2380 INTERNATIONAL CA.MA; PI/2444 GALLO SPRINT; PI/2477 RIZ AUTO; PI/2478 GIERRE AUTO; PI/2546 OPEL D'EGIDIO).

Al contrario, l'Autorità ha ritenuto che la contemporanea presenza, in un messaggio pubblicitario radiofonico, delle espressioni "tasso zero" e "Taeg 3,26%" non potesse provocare alcuna induzione in errore dei consumatori, considerato che l'iniziativa di cui trattasi era prospettata con sufficiente chiarezza - considerate anche le esigenze di sinteticità del relativo messaggio - come un credito al consumo "a tasso zero" (ovvero, senza interessi), con un Taeg del 3,26%, peraltro effettivamente corrispondente al solo costo iniziale di "apertura pratica" (PI/2106 FINANZIAMENTO PEUGEOT).

Scuole e corsi di formazione

Uno degli ambiti nei quali l'Autorità è intervenuta con più frequenza è quello relativo ai servizi di formazione scolastica, universitaria e professionale. I messaggi analizzati dall'Autorità che pubblicizzano corsi di preparazione universitaria, per l'ottenimento di diplomi di scuola secondaria, per l'accesso a professioni ovvero corsi di lingue, si caratterizzano per lo più per la presenza di espressioni volte a evidenziare i risultati conseguibili mediante i corsi pubblicizzati, nonché le qualifiche e i riconoscimenti ottenuti, a vario titolo, dall'operatore pubblicitario.

Con riguardo ai messaggi che pubblicizzano l'ottenimento di particolari risultati, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi volti a pubblicizzare il conseguimento di attestati validi ai fini dell'esercizio di una professione laddove è stato riscontrato che l'operatore pubblicitario non era abilitato al rilascio dei relativi titoli (PI/2250 UNIVERSITÉ EUROPÉENNE JEAN MONNET). La falsa prospettazione di riconoscimenti legali ottenuti dagli operatori pubblicitari è stata considerata ingannevole sul presupposto che tale vanto possa suscitare aspettative, quali il rilascio di titoli di studio aventi valore legale, che in realtà non vengono soddisfatte (PI/2309A WALL STREET INSTITUTE). Analogamente la pubblicizzazione di riconoscimenti di derivazione europea, in realtà inesistenti, è stata ritenuta idonea a indurre in errore i destinatari, in quanto essa può accreditare agli occhi degli stessi, su un falso presupposto, il servizio pubblicizzato (PI/2635 WALL STREET ROMA).

Messaggi in cui viene pubblicizzato il raggiungimento di un risultato positivo, mediante richiami ad altissime percentuali di promossi - "98% promossi" - sono stati ritenuti ingannevoli nei casi in cui le risultanze istruttorie hanno evidenziato la non veridicità dei dati pubblicizzati (PI/2488 ORGANIZZAZIONE MARE) e sono invece stati ritenuti non ingannevoli laddove i dati prospettati risultavano supportati da indagini svolte da istituti di ricerca (PI/2383 CONSORZIO CEPU).

In relazione ai messaggi che pubblicizzano corsi di formazione relativi all'esercizio dell'attività di giornalista, si è ritenuto che l'impiego in pubblicità di termini usati comunemente per identificare la stessa non possa essere ritenuto di per sé idoneo a indurre in errore i consumatori, in quanto detta attività, essendo esercitabile anche a livello non professionale, è da ritenersi non coperta da esclusiva alcuna (PI/2312 GIORNALISTI IN LABORATORIO, PI/2357 CORSO DI GIORNALISMO).

Infine, i messaggi in cui veniva prospettata la possibilità di usufruire di "borse di studio" per la frequenza di corsi di formazione sono stati considerati idonei a indurre in errore i consumatori ove si è riscontrato che l'iscrizione a detti corsi era in realtà soggetta al pagamento di un corrispettivo, occultato dalla falsa prospettazione contenuta nei messaggi (PI/2504 WALL STREET BORSA DI STUDIO).

Il recente successo del gioco del lotto ha provocato un incremento sostanziale negli investimenti pubblicitari a esso relativi. Accanto ai messaggi pubblicitari diffusi dalla Lottomatica, concessionaria della gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato per conto del Ministero delle Finanze¹⁴, si è constatato lo sviluppo di numerose pubblicità che afferivano indirettamente al gioco del lotto, promuovendo, in particolare, sistemi previsionali asseritamente capaci di condurre a vincite sicure.

Gli interventi dell'Autorità durante l'anno hanno riguardato, in larga misura, messaggi pubblicitari diffusi attraverso emittenti televisive, per lo più a diffusione locale. In alcuni casi i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli in quanto omettevano di indicare che le vincite promesse erano subordinate al verificarsi di talune specifiche condizioni o perché riportavano dati inesatti relativi alle vincite realizzate con l'impiego dei sistemi proposti (PI/2232 MASTER TOTO; PI/2286 RETE MIA TELEVENDITA SUPERENALOTTO; PI/2285 MASTER TOTO SCM).

Laddove la vantata efficacia dei sistemi era suffragata da una garanzia di rimborso in caso di mancata vincita, i messaggi sono stati esaminati anche ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92. A conclusione di tali procedimenti l'Autorità ha

Lotto e sistemi previsionali

14. Si rileva, in proposito, che il Ministero delle Finanze si riserva il potere di definire, sulla base dell'interesse pubblico, il livello degli investimenti di promozione e delle pubblicità che la concessionaria dovrà effettuare. Tuttavia, l'amministrazione competente non è tenuta a entrare nel merito del contenuto dei singoli spot o dei mes-

saggi pubblicitari, né esercita un potere di controllo in ordine ai contenuti del piano di investimento pubblicitario sottoposto dal concessionario (decreto ministeriale 8 novembre 1993, articolo 3, che modifica il decreto ministeriale 17 marzo 1993, articolo 8, comma 2).

deliberato l'ingannevolezza delle fattispecie segnalate, in quanto la vantata garanzia non era accompagnata dalla precisazione che la vincita era subordinata al verificarsi di determinate condizioni autonomamente previste per i singoli sistemi (PI/2381 AGENZIA SISTEMI-STICA E PUBBL. DI CIOTTI MICHELE; PI/2283 ITALSISTEMI; PI/2376 SYSTEMLOTTO).

L'Autorità ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa in un caso in cui ha ritenuto che la pubblicità fosse idonea a suscitare nei consumatori l'erroneo convincimento che, giocando i numeri la cui estrazione registrava i maggiori ritardi, sarebbero aumentate le possibilità di conseguire vincite al lotto, laddove, in realtà, tali numeri non hanno maggiori probabilità degli altri di essere estratti (PI/2639 CORSERA GIOCO DEL LOTTO).

In via generale, in tutti i casi esaminati dall'Autorità nel corso dell'anno, è stato affermato il principio secondo cui in materia di gioco del lotto e di sistemi previsionali nessuna metodologia può assicurare vincite sicure, garantendo guadagni al giocatore, dal momento che per loro intrinseca natura i giochi a pronostico sono basati su principi di assoluta aleatorietà. Pertanto ogni affermazione che lasci intendere che, attraverso l'acquisto di particolari sistemi o combinazioni di numeri, possa ridursi a favore del giocatore l'alea dei giochi a pronostico, senza alcuna ulteriore specificazione, è ritenuta idonea a indurre in errore i consumatori.

PRINCIPI INTERPRETATIVI

La nozione di operatore pubblicitario

L'individuazione specifica dei soggetti ricompresi nella nozione di "operatore pubblicitario", a cui si imputa la diffusione del messaggio segnalato, assume rilevanza fondamentale ai fini del procedimento avviato, ai sensi dell'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/92, per la valutazione dell'ingannevolezza del messaggio, sia in relazione alle garanzie del contraddittorio, sia in relazione agli effetti conseguenti all'emanazione del provvedimento finale.

E' "operatore pubblicitario", ai sensi dell'articolo 2, lettera c), del decreto legislativo n. 74/92, sia il "committente" del messaggio pubblicitario oggetto di valutazione, sia l'"autore" di esso, nonché, qualora non consenta l'identificazione di una di queste due figure, "il proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è diffuso". Per "committente" del messaggio si intende il soggetto nel cui interesse il messaggio è stato concepito e diffuso ovvero, nel caso di pubblicità non trasparente, l'impre-

sa che vende il prodotto o il servizio occultamente pubblicizzato; la qualifica di “autore” può spettare invece a chiunque abbia concepito o realizzato il messaggio. Infine, l'ipotesi residuale e subordinata del proprietario del mezzo di diffusione che non consenta l'individuazione del committente o dell'autore del messaggio, si pone a chiusura del sistema, al fine di consentire in ogni caso di identificare un soggetto cui ascrivere la responsabilità per la diffusione del messaggio segnalato. Ferma restando la tassatività dell'elencazione contenuta nella norma in esame, nell'interpretazione della stessa si è cercato di tener conto del fatto che in taluni casi, per garantire effettività ed efficacia all'intervento dell'Autorità, è necessario chiamare a partecipare al procedimento taluni soggetti che pur non rientrando *prima facie* nelle categorie richiamate, hanno tuttavia avuto un ruolo attivo nella diffusione del messaggio.

Un problema relativo all'identificazione dell'operatore pubblicitario si è posto nel corso dell'anno in relazione a una serie di messaggi volti a pubblicizzare corsi di lingua inglese svolti con un metodo di insegnamento particolare, in cui si doveva qualificare la posizione del titolare originario e dei diversi utilizzatori a titolo derivativo del marchio usato nelle attività imprenditoriali degli stessi, nonché nei messaggi segnalati. Osservando che il contratto di licenza di marchio comporta un trasferimento dei diritti al licenziatario per la sola durata del contratto o della permanenza delle condizioni in esso previste, l'Autorità ha ricompreso nella nozione di “operatore pubblicitario” tanto il titolare originario del diritto di privativa, che riacquista la piena ed esclusiva disponibilità dei diritti di cui sopra allo scadere del contratto o al venir meno delle condizioni citate, quanto il licenziatario e i sublicenziatari, essendo ravvisabile in capo a tutti una forma di contitolarità della disponibilità giuridica del diritto citato e un interesse comune all'utilizzazione dello stesso nelle rispettive attività economiche e nella pubblicità (PI/2309 OFF LIMITS; PI/2504 WALL STREET BORSA DI STUDIO; PI/2587 WALL STREET LEARNING; PI/2635 WALL STREET DI ROMA)¹⁵.

In alcuni dei casi richiamati, le evidenze istruttorie comprovavano altresì l'esistenza di un onere di comunicazione delle iniziative pubblicitarie realizzate dal licenziatario, nonché la necessità di un assenso preventivo alla diffusione da parte del licenziante (PI/2309 OFF LIMITS, PI/2504 WALL STREET BORSA DI

15. Cfr. al riguardo anche il precedente illustrato nella Relazione annuale dello costituito dal caso PI/2101 LUPIN-ITALIA I, scorso anno.

STUDIO, PI/2635 WALL STREET DI ROMA). Sembra questa l'ipotesi più frequente nei casi di licenza, posto che l'utilizzazione del marchio nella pubblicità espone il titolare originario agli effetti, positivi o negativi, che tale pubblicità può avere sull'immagine del marchio.

In un caso di pubblicità relativa a tariffe aeree, in cui la compagnia aerea aveva invocato la non imputabilità della diffusione del messaggio, in quanto la stessa era avvenuta a opera esclusiva dall'agenzia pubblicitaria e senza preventiva autorizzazione del committente, l'Autorità ha sostenuto che generalmente nella pubblicità a mezzo stampa l'avallo del committente sul testo del messaggio deve ritenersi presunto, potendosi in ogni caso configurare una responsabilità del committente per carenza di diligenza nel controllo di quanto viene pubblicato a suo nome e a suo vantaggio. In ragione delle circostanze del caso di specie, anche l'agenzia di pubblicità è stata considerata parte del procedimento, in qualità di "autore" del messaggio (PI/2545 AIR ONE-TARIFFA 7).

Possono essere considerati operatori pubblicitari anche soggetti che non compaiono affatto nel messaggio, ma che hanno partecipato alla sua programmazione o che risultano comunque avere un interesse immediato alla sua diffusione, potendone trarre benefici. In una televendita che promuoveva sistemi per vincere al lotto, scorreva in sovraimpressione una scritta che avvertiva il consumatore della possibilità di esercitare il diritto di recesso entro sette giorni nei confronti di una certa società e nel messaggio non vi era alcun altro riferimento al fornitore del bene promosso. Avendo il proprietario del mezzo di diffusione identificato come committente del messaggio un soggetto diverso da quello indicato nel messaggio stesso come destinatario del diritto di recesso, l'Autorità ha considerato anche quest'ultimo come "operatore pubblicitario", in quanto compartecipe dell'organizzazione dell'iniziativa promozionale e della diffusione del messaggio (PI/2286 RETE MIA TELEVENDITA SUPERENALOTTO).

In un messaggio relativo alla vendita di box auto, in cui si è ravvisata ingannevolezza nel fatto di aver omesso di indicare che la società comparente nel messaggio era soltanto un'intermediaria e che dunque sussistevano costi di intermediazione da aggiungere al prezzo pubblicizzato, si è ritenuto che fosse da considerare operatore pubblicitario anche la società costruttrice che aveva conferito il mandato di vendita, sebbene questa non comparisse nel messaggio pubblicitario. Nel caso di specie, infatti, sussistevano evidenze da cui evincere che la pubblicità relativa al bene dovesse essere concordata tra mandataria e mandante, potendosi pertanto presumere,

anche in assenza di qualunque risultanza avversa, che la mandante fosse a conoscenza del contenuto del messaggio in contestazione (PI/2632 PARCHEGGI PARCOOP).

Il caso fortuito - il comportamento dell'operatore pubblicitario

L'ingannevolezza del messaggio

Alcuni procedimenti istruiti nel corso del 1999 hanno costituito occasione per svolgere considerazioni in relazione alla rilevanza del "caso fortuito" e, corrispondentemente, del comportamento tenuto dall'operatore pubblicitario, nel giudizio relativo all'ingannevolezza del messaggio. L'Autorità ha, infatti, precisato che, benché il giudizio di ingannevolezza abbia un fondamento oggettivo e non soggettivo, nella valutazione delle singole fattispecie non possono trascurarsi né le circostanze che hanno condotto agli accadimenti nel caso concreto né l'entità delle conseguenze verificatesi.

Quanto al primo profilo, l'Autorità ha escluso l'ingannevolezza del messaggio in casi in cui la mancata corrispondenza tra quanto prospettato in pubblicità e la prestazione in concreto fruita dal consumatore si è rivelata ascrivibile non tanto a una oggettiva ingannevolezza dei contenuti pubblicitari del messaggio, quanto a meri disguidi o errori tecnici verificatisi nell'espletamento delle attività promozionali e non direttamente imputabili a una carenza di diligenza dell'operatore pubblicitario né prevedibili o evitabili da parte dello stesso (PI/2569 MANÒ MARINE; PI/2634 BELLOTTI ONORANZE FUNEBRI). Quanto al secondo profilo, nella valutazione delle singole fattispecie ha avuto rilievo il fatto che l'operatore pubblicitario si sia tempestivamente attivato al fine di porre rimedio alla situazione di fatto verificatasi, con ciò limitando l'entità delle conseguenze derivanti dalla diffusione del messaggio pubblicitario.

Inversamente, in altra circostanza, proprio il comportamento concretamente tenuto dall'operatore pubblicitario ha condotto a un giudizio di illiceità della relativa fattispecie. L'Autorità ha infatti ritenuto che l'ingannevolezza del messaggio possa discendere dal fatto che, pur essendo astrattamente sussistenti le condizioni prospettate nella pubblicità, l'operatore abbia posto in essere un comportamento tale da rendere queste condizioni, di fatto, non usufruibili da parte dei potenziali consumatori (PI/2638 MOTO MA NON SOLO).

Come, quindi, si è esclusa l'ingannevolezza del messaggio nelle ipotesi in cui, pur essendo quanto prospettato in pubblicità non corrispondente alla prestazione in concreto fruita dal consumatore, all'operatore pubblicitario non poteva essere rimproverata neppure una semplice imprudenza o mancanza di diligenza, allo stesso modo si è ritenuto che l'ingannevolezza possa discendere non dai contenu-

ti del messaggio, formalmente considerato, bensì dal comportamento, volontario o negligente, concretamente tenuto dall'operatore pubblicitario in relazione allo stesso.

L'iperbole pubblicitaria

Nell'ambito della valutazione relativa all'idoneità della pubblicità a indurre in errore i destinatari può talora incidere il riscontro del carattere iperbolico del messaggio pubblicitario. Al fine di individuare detto carattere iperbolico, l'Autorità ha preso in considerazione i contenuti del messaggio pubblicitario in relazione alla tipologia di prodotto o servizio offerto e al contesto all'interno del quale le singole affermazioni in esso presenti venivano a collocarsi. Si è così ritenuto che, qualora il messaggio pubblicitario si limiti a vantare un generico primato, esso possa venire percepito dai consumatori, tenendo conto del contesto di riferimento, solo come un'innocua esaltazione di qualità, in quanto tale inidonea a indurre in errore in relazione alle caratteristiche dei beni o servizi offerti o alle qualifiche dell'operatore pubblicitario.

Su queste basi, si è ravvisato il carattere iperbolico di messaggi pubblicitari in relazione ad affermazioni generiche di *leadership* (PI/2161 AGENZIA MATRIMONIALE STAR LITTLE IN.SE.VA.; PI/2578 A.N.AMMI.I. DI ROMA); al vanto di essere “la prima e più grande agenzia matrimoniale in Italia” (PI/2158 AGENZIA MATRIMONIALE MI.IA.) o “la più grande affermata agenzia di Roma” (PI/2512 STUDIO DUE); ad affermazioni relative all'applicazione di sistemi innovativi o rivoluzionari (PI/2159 AGENZIA MATRIMONIALE ERRE STUDIO - PI/2315 AGENZIA STUDIO GIOAN); alla presentazione dell'operatore pubblicitario come “specialista” (PI/2383 CONSORZIO CEPU) o al vanto generico di “preparazione” dello stesso (PI/2413 AUTOSCUOLE PAGELLA E PESCE LIBERO) e, in generale, in presenza di affermazioni prive di contenuti significativi (PI/2122 ZUCCHETTI). Al contrario, il richiamo in pubblicità a dati di fatto prestazionali specifici ha indotto a escludere il carattere iperbolico del messaggio e a concludere, riscontrata la non veridicità della relativa affermazione, per l'idoneità del messaggio a indurre in errore i consumatori (PI/2511 AGENZIA MATRIMONIALE DI ROSARIA MIGLIORINO; PI/2578 A.N.AMMI.I DI ROMA).

Alla luce dei rilievi svolti può desumersi come l'insidiosità per i consumatori della pubblicità, sotto il profilo qui in esame, sia stata ritenuta direttamente proporzionale alla specificità, sotto il profilo prestazionale-fattuale, dei contenuti del messaggio ed, evidentemente, inversamente proporzionale alla genericità degli stessi. I criteri applicati dall'Autorità nella valutazione dell'iperbole pubblicitaria e le conclusioni cui la stessa è pervenuta riflettono uno dei casi in cui

interpretazione giuridica e accezione etimologico-sociale vengono sostanzialmente a coincidere, se è vero che l'“iperbole”, prima di essere una categoria giuridica, è la figura retorica che consiste nell'usare termini eccessivi per esprimere un concetto in modo realisticamente non verosimile.

La pubblicità non trasparente

Per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92 in materia di trasparenza della pubblicità, i criteri di valutazione che emergono dalla ormai ricca giurisprudenza elaborata fino a oggi vengono costantemente riesaminati e puntualizzati.

In materia di *product placement*, è stata segnalata la presunta natura pubblicitaria di un messaggio, riguardante un prodotto cosmetico, trasmesso nell'ambito di un programma dedicato alla moda. L'Autorità ha rilevato in quell'occasione che la tecnica utilizzata risultava essere quella tipica delle produzioni pubblicitarie, basate su una fotografia molto curata, su un linguaggio sintetico ed efficace, sulla memorizzazione del marchio e del prodotto interessato, nonché sullo sfruttamento delle suggestioni tipiche dei *videoclip*. Infatti, la confezione veniva inquadrata due volte in maniera frontale e ravvicinata, mentre il nome del prodotto veniva artificiosamente ripetuto più volte anche a breve distanza onde favorirne la memorizzazione. Inoltre, il cosmetico era descritto con toni ed espressioni particolarmente enfatici e celebrativi, privi di qualsiasi spunto critico, né veniva fatto alcun cenno ad altri prodotti cosmetici aventi la medesima destinazione d'uso. Nella valutazione è stato dato anche rilievo alla circostanza che la società titolare del marchio aveva effettuato consistenti investimenti pubblicitari sull'emittente di diffusione del messaggio in esame (PI/2674 AQUA OLEUM L'ORÉAL).

In un'altra pronuncia, è stata rilevata la natura pubblicitaria di una scena apparsa durante una trasmissione musicale, in cui venivano mostrati il treno e la scenografia utilizzati per un noto filmato pubblicitario. Benché l'impresa non fosse esplicitamente menzionata, è stato considerato che la notorietà raggiunta dallo spot, che si era giovato di una prolungata programmazione pubblicitaria, e il richiamo a un elemento caratterizzante la campagna pubblicitaria da parte della conduttrice permettessero ai destinatari di ricollegare agevolmente i riferimenti alla marca in questione. Peraltro, tale collegamento veniva a essere rafforzato in una scena di poco successiva, mediante l'inquadratura del logo. In più, nel corso della medesima della puntata, veniva trasmesso un *videoclip* le cui immagini erano contornate da bande identiche alle fasce usualmente impiega-

**Trasparenza e
sicurezza**

te nei messaggi pubblicitari della marca. E' stato ritenuto che l'insieme di tali elementi realizzasse una chiara evocazione della marca in questione, in grado di originare, presso un pubblico di giovani e giovanissimi quale quello che seguiva il programma, una positiva associazione tra determinati valori connessi al mondo della musica, argomento prioritario del programma stesso, e la marca, in tal modo creando un'enfasi pubblicitaria a favore di quest'ultima (PI/2657 RAPIDO-TIM).

E' stata invece archiviata una richiesta di intervento relativa a uno spezzone di un film, nel quale erano riprese bottiglie di acqua minerale di una nota marca. Per quanto detta marca fosse riconoscibile, l'Autorità ha rilevato che le inquadrature erano sempre dedicate ai personaggi del film, mentre il prodotto appariva solo occasionalmente e in posizione defilata. Inoltre, non era mai rappresentata l'azione del consumo, né veniva fatto alcun riferimento all'acqua da parte dei presenti, che invece erano impegnati in discussioni di diverso argomento. L'Autorità ha pertanto concluso che nella scena segnalata non risultavano rinvenibili, seppure sotto "mentite spoglie", gli elementi costitutivi di un messaggio pubblicitario. Nello specifico, *i*) alla società e al prodotto non veniva associata alcuna specifica prestazione; *ii*) i contenuti e la strutturazione delle scene non apparivano in grado di suscitare negli spettatori una positiva predisposizione rispetto all'acquisto della marca; *iii*) società e prodotto non venivano a giovare dell'atteggiamento di benevolenza e simpatia che gli spettatori riservavano ai protagonisti del film (archiviazione del caso PI/2597 TERAPIA E PALLOTTOLE).

Rispetto alla questione della pubblicità redazionale, alcune pronunce hanno condotto a un'ulteriore focalizzazione della giurisprudenza. In un caso, è stata esclusa la natura pubblicitaria di un articolo apparso su una rivista specializzata, che trattava argomenti attinenti al settore della riparazione dell'auto, nonostante nell'articolo si facesse esplicito riferimento alla storia e ad alcuni prodotti di un'impresa ed esistesse un rapporto commerciale tra il redattore del servizio e l'impresa stessa. E' stato infatti rilevato che la testata presentava una connotazione squisitamente tecnica e si rivolgeva a un *target* specifico, costituito in misura predominante da operatori del settore. La vocazione e il profilo dei lettori della rivista erano riscontrabili nel taglio editoriale della pubblicazione, costituita in maggioranza da articoli e rubriche che avevano per oggetto le imprese del settore e i prodotti da esse offerti. Era inoltre ravvisabile nella pubblicazione un forte livello di interazione dell'editore con gli operatori del settore, i quali rappresentavano a un tempo i lettori della rivista, gli acquirenti degli spazi pubblicitari e l'oggetto dei servizi. In tal modo, e anche in ragione dell'elevato tecnicismo dei dati, acca-

deva frequentemente che le informazioni riportate provenissero dall'impresa descritta. Infine, gli articoli erano di regola incentrati sulle caratteristiche innovative dei prodotti o delle imprese in questione, che si assume costituissero l'elemento di interesse per i lettori. Posto che le modalità di realizzazione dell'articolo (in termini di scelta del redattore, provenienza delle informazioni e oggetto del servizio) rientravano nella prassi seguita normalmente dall'editore della rivista per la realizzazione di articoli informativi inerenti determinati prodotti innovativi, è stato affermato che, ai fini dell'accertamento in questione, occorreva aver riguardo al contenuto dell'articolo, ben potendo quest'ultimo provenire da un'impresa senza per ciò solo avere natura pubblicitaria. Infatti, ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92, la qualificazione di un messaggio come pubblicità si incentra sul riscontro del suo "scopo" promozionale di vendita di beni o servizi.

Ora, l'articolo in esame traeva spunto dalla descrizione della storia imprenditoriale della società descritta e delle caratteristiche di un suo prodotto innovativo per fornire informazioni, più in generale, sulle modalità di funzionamento e sulle diverse tipologie della categoria di prodotto. Le modalità di esposizione e i toni del messaggio non risultavano dissimili da quelli rinvenibili negli altri servizi della rivista, né erano ravvisabili nel testo espressioni particolarmente enfatiche o di esortazione all'acquisto delle apparecchiature. Alla luce di tali elementi, si è ritenuto che il contenuto dell'articolo non manifestasse finalità direttamente pubblicitarie e pertanto non rientrasse nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2660 NTS-IRGAS E IRTEL).

Una pronuncia dell'Autorità ha riguardato quattro servizi, dedicati a prodotti di vario genere riportanti il marchio di una nota società automobilistica, apparsi nel supplemento monotematico "Moto" di una rivista di viaggi.

Benché la società editrice della pubblicazione avesse negato la natura pubblicitaria dei servizi in esame, l'Autorità ha rilevato che erano state utilizzate modalità di comunicazione visive e testuali volte a esaltare i prodotti ritratti e descritti, mediante l'utilizzazione di immagini suggestive e di testi nei quali veniva dato particolare rilievo alle caratteristiche delle motovetture, ai capi di abbigliamento e all'oggettistica, tutti di medesimo marchio. Peraltro, la circostanza che i testi in esame, ospitati in un supplemento allegato a una rivista dedicata a tematiche inerenti viaggi e turismo, ponessero particolare enfasi sui prodotti menzionati, non trattando invece delle tematiche di riferimento della rivista, deponeva nel senso che ai testi in esame non potesse attribuirsi una rilevanza diversa rispetto a

quella puramente commerciale e pubblicitaria. Peraltro, sono state tenute in considerazione la circostanza che la società titolare del marchio era intervenuta nella realizzazione dei testi e aveva collaborato attivamente alla loro predisposizione, fornendo il materiale utilizzato dalla redazione per i testi in esame, nonché il rilievo che nel supplemento comparivano cinque pubblicità tabellari della società stessa.

Chiarita la natura pubblicitaria dei quattro messaggi, l'Autorità ha valutato che essi fossero riconoscibili come pubblicità. Detta natura, infatti, risultava evidenziata da diversi elementi, quali la presenza del marchio e di scritte recanti la marca, ritratti ripetutamente nei quattro messaggi in esame, i riferimenti alla marca nei titoli e negli occhielli, nonché le numerose fotografie le quali in maniera suggestiva ritraevano, oltre il marchio, i prodotti pubblicizzati (PI/2642 BMW SU "IN VIAGGIO").

La pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori

Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92, è considerata ingannevole la pubblicità che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, ometta di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

In conformità con il prevalente orientamento della dottrina, l'Autorità ha privilegiato una interpretazione ampia della norma, ritenendo che essa trovi applicazione non soltanto rispetto a categorie merceologiche determinate, per le quali una qualificazione di "pericolosità" derivi implicitamente o esplicitamente da specifiche disposizioni regolamentari, ma in relazione a tutti i beni o servizi il cui impiego possa risultare in una lesione dell'integrità fisica del consumatore. Ai fini della valutazione - necessariamente relativa - in ordine alla sicurezza dei prodotti o dei servizi, l'Autorità ha considerato rilevante l'utilizzo proprio del bene e quello improprio, per funzioni o per modalità, eventualmente prospettato dal messaggio pubblicitario. Per converso, si è ritenuto che ecceda l'ambito di applicazione dell'articolo 5 la pubblicità che, pur non promuovendo prodotti pericolosi, possa comunque porre indirettamente in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori (ad esempio, attribuendo poteri miracolistici a un preparato sostanzialmente inutile: PI/2253 SUOLETTE MIRACOLOSE; PI/2795 GREENLIFE, o, in ipotesi, rappresentando l'utilizzo improprio di un prodotto diverso da quello pubblicizzato a fini meramente narrativi).

L'omissione informativa in ordine alla pericolosità del prodot-

to o del servizio deve essere suscettibile, secondo il disposto dell'articolo 5, di indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza. Tale necessario nesso di causalità impone, secondo la ricostruzione fornita dall'Autorità, di verificare che il rischio connesso all'uso del prodotto in questione non sia immediatamente percepibile dal consumatore, in quanto, se così fosse, non potrebbe ritenersi significativa la relativa omissione.

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha confermato e affinato tale indirizzo interpretativo. Così, un messaggio pubblicitario volto a promuovere delle scarpe che consentivano lo scivolamento su superfici tubolari metalliche (PI/2701 ROLLERBLADE) è stato ritenuto ingannevole in relazione all'articolo 5, in quanto raffigurava un giovane nell'atto di scivolare su una ringhiera senza indossare l'idoneo equipaggiamento protettivo, consigliato dallo stesso operatore pubblicitario per ridurre il rischio di lesioni. In questo caso, l'Autorità ha osservato che l'onere informativo relativo all'esistenza del rischio è in generale limitato ai soli elementi che consentano la valutazione e la prevenzione dei pericoli derivanti dall'uso normale o ragionevolmente prevedibile del prodotto, se non sono immediatamente percepibili senza adeguate avvertenze. Tuttavia, si è ritenuto che qualora la comunicazione pubblicitaria proponga positivamente un utilizzo improprio del prodotto, come nel caso di specie, sorga in capo all'operatore un più penetrante obbligo di informazione, che incontra un limite solo in relazione alle fattispecie, simmetriche all'iperbole pubblicitaria, in cui l'utilizzo improprio pubblicizzato sia immediatamente percepibile dal consumatore come enfattizzazione pubblicitaria delle caratteristiche del bene, risultando pertanto radicalmente inidonee, anche solo potenzialmente, a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

La sospensione provvisoria della pubblicità ingannevole, prevista dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/92, può essere disposta dall'Autorità quando sussistano gravi ragioni di urgenza nel provvedere. La funzione dell'istituto è quella di assicurare che non possa essere ulteriormente diffuso nelle more del procedimento istruttorio un messaggio pubblicitario quando, già a una prima deliberazione della fattispecie, la relativa richiesta di intervento sembri con un ragionevole grado di probabilità destinata a sfociare in una pronuncia di ingannevolezza. La disciplina regolamentare introdotta dal decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627, prevede che la sospensione provvisoria della pubblicità possa aver luogo d'ufficio, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del citato decreto, o esser disposta su istanza delle parti ai sensi dell'articolo 12,

**La sospensione
cautelare del
messaggio
pubblicitario**

comma 2.

Nell'arco del 1999 e nei primi mesi del 2000 sono stati adottati tre soli provvedimenti cautelari. Il primo è stato disposto d'ufficio in relazione a un messaggio pubblicitario che collegava all'assunzione di un integratore la possibilità di conseguire notevoli cali di peso, senza la necessità di sottoporsi ad alcun regime alimentare controllato o di svolgere attività fisica guidata (PI/2795 GREENLIFE). Con il secondo, l'Autorità ha accolto l'istanza presentata dall'associazione segnalante, deliberando la sospensione provvisoria di un messaggio volto a promuovere una nuova opzione tariffaria offerta da un operatore della telefonia mobile, che ometteva di indicare il prezzo di attivazione del servizio (PI/2829 TIM AUTORICARICA 190). Il terzo provvedimento di sospensione provvisoria, anch'esso adottato d'ufficio, ha avuto per oggetto alcune inserzioni, pubblicate nella sezione dedicata alle offerte di lavoro di un quotidiano, che, sotto l'apparenza di una ricerca di ragazzi da inserire come commessi e vetrinisti, occultavano in realtà l'offerta di corsi per vetrinista a titolo oneroso (PI/2809 OFFERTE LAVORO SUL QUOTIDIANO "LA LIBERTÀ").

Sia pure in relazione a una casistica abbastanza scarsa, l'anno trascorso ha offerto all'Autorità l'opportunità di precisare la portata dei requisiti legislativamente previsti per l'adozione dei provvedimenti interinali, affinandone nel contempo la scansione procedurale.

La sussistenza degli elementi di gravità tali da avvalorare la necessità di provvedere con urgenza è stata ravvisata in PI/2795 GREENLIFE in relazione al rilevante potenziale decettivo del messaggio, in considerazione dei risultati prospettati, mentre l'eventualità di un rischio per l'integrità fisica dei consumatori appare in motivazione solo in chiave subordinata. Per altro verso, in PI/2829 TIM AUTORICARICA 190 la promozione alla quale si riferiva il messaggio segnalato era destinata a esaurirsi nell'arco di due mesi; pertanto, la pronuncia di merito sarebbe intervenuta solo dopo che il messaggio ritenuto ingannevole avesse prodotto per intero i propri effetti pregiudizievoli. Di qui la necessità di impedire che detti effetti potessero rinnovarsi in forza di una nuova diffusione del messaggio nelle more del procedimento istruttorio. Nel caso delle false offerte, invece, si avevano evidenze del fatto che l'operatore continuava a diffondere annunci di contenuto identico o analogo a quelli in esame.

Per quanto concerne il profilo dell'imminenza del danno (tradicionalmente un presupposto del provvedimento cautelare) l'Autorità non ritiene di dover provare che il messaggio segnalato sia diffuso ancora al momento dell'adozione del provvedimento cautela-

re, benché di tale circostanza possa tenersi conto al fine dell'adozione del provvedimento interinale (PI/2537 ISTITUTO GABRIELE D'ANNUNZIO DI BERGAMO), essendo sufficiente valutare se sussista la ragionevole possibilità che il messaggio ritenuto ingannevole sia nuovamente diffuso nelle more del procedimento di merito.

Inapplicabilità del decreto legislativo n. 74/92

Le richieste di intervento che pervengono all'Autorità vengono sottoposte a un esame preliminare della fattispecie segnalata che può concludersi con un'archiviazione, qualora emerga che essa non è qualificabile come messaggio pubblicitario ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 e, pertanto, essa non rientra nell'ambito della competenza dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole.

L'Autorità ha ad esempio ritenuto, in alcuni casi, non riconducibili alla nozione di pubblicità le diciture esplicative poste accanto al nominativo inserito nell'elenco telefonico, qualora il loro inserimento non consegua a un rapporto di committenza, ma avvenga gratuitamente sulla base delle informazioni fornite dall'abbonato al momento della sottoscrizione del contratto telefonico.

Allo stesso modo, non è riconducibile alla fattispecie pubblicitaria l'inserimento di un nominativo sulle Pagine Gialle all'interno di una determinata categoria commerciale, qualora l'inserimento non sia avvenuto sulla base di un rapporto di committenza, bensì gratuitamente come risultato di una autonoma scelta della Seat effettuata sulla base delle informazioni contenute nella banca dati degli abbonati di Telecom Italia Spa. L'Autorità, in tali casi, ha ritenuto che l'eventuale impatto promozionale a favore del nominativo citato debba considerarsi un effetto indiretto di un'iniziativa editoriale.

In un altro caso, è stato ritenuto che le indicazioni presenti sulle bustine di dolcificante diffuse presso pubblici esercizi non fossero riconducibili alla nozione di messaggio finalizzato alla vendita di beni o alla prestazione di servizi, neppure nella forma di messaggio pubblicitario inserito sulle confezioni di prodotti. Alle singole bustine messe a disposizione dei clienti per dolcificare i generi di caffetteria somministrati nel bar, infatti, non era attribuibile, nel caso di specie, una diretta finalità pubblicitaria, in quanto prive di qualsiasi espressione esortativa al consumo.

Alcune richieste di intervento avevano a oggetto informazioni contenute nel libretto di istruzioni poste all'interno delle confezioni. Tali fattispecie non sono state ritenute riconducibili alla nozione di

Archiviazioni

messaggio pubblicitario, in quanto il manuale di istruzioni, posto all'interno della confezione, non risulta avere come scopo primario e diretto la promozione di beni o servizi.

Con riguardo alla diffusione dei messaggi pubblicitari tramite Internet, l'Autorità si è pronunciata nel senso che le parole chiave contenute nel codice sorgente di un sito *web*, leggibili solo dai diversi motori di ricerca e non visibili all'utente, non possono essere considerate messaggi pubblicitari. In egual modo, l'Autorità ha ritenuto che non fossero riconducibili alla nozione di messaggio pubblicitario anche le pagine *web* nelle quali sono visualizzati gli indirizzi Internet dei siti selezionati a seguito dell'utilizzo delle parole chiave, in quanto esse si limitano a mostrare il risultato di un'elaborazione compiuta autonomamente dal software sulla base dei parametri dallo stesso forniti al motore di ricerca.

In un altro caso, l'Autorità non ha ravvisato elementi presuntivi sufficientemente gravi, precisi e concordanti per qualificare come pubblicità un articolo descrittivo di una macchina fotografica digitale, in quanto omogeneo rispetto ai contenuti della rivista, una testata di settore che si caratterizza per offrire un giornalismo cosiddetto di servizio. Il testo, inoltre, era collocato all'interno di una rubrica dedicata alle novità di diverse marche nel campo delle applicazioni informatiche. Il tono utilizzato nel testo non era particolarmente elogiativo e non poteva ritenersi finalizzato a esaltare la macchina fotografica oggetto dell'articolo.

L'Autorità ha dunque ribadito che, per qualificare un messaggio come pubblicità occulta, in contrasto con l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, occorre accertare una finalità promozionale diretta del messaggio stesso, da non assimilare all'effetto promozionale eventuale, che è un riflesso secondario, indiretto e non eliminabile dell'iniziativa giornalistica, non sindacabile ai sensi del citato decreto legislativo.

Vanno ricordati numerosi casi in cui le richieste di intervento sono state archiviate in quanto i profili contestati non attenevano a profili di ingannevolezza di specifici messaggi pubblicitari, bensì a contestazioni estranee all'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92. A titolo esemplificativo, si pensi ai modelli di contratto contenenti clausole vessatorie, alla non inclusione della clausola di recesso, a inadempienze contrattuali o ritardi nelle consegne, a insoddisfazioni dovute a comportamenti scorretti dell'impresa nell'esecuzione del rapporto contrattuale. Talvolta, le archiviazioni hanno riguardato casi in cui il messaggio segnalato è risultato diffuso successivamente alla vicenda contestata dal richiedente.

L'Autorità ha infine riaffermato il principio secondo il quale le contestazioni connesse con il cattivo gusto di un messaggio pubblicitario non possono essere risolte con gli strumenti offerti dal decreto legislativo n. 74/92, stante l'inidoneità degli stessi a indurre in errore i consumatori influenzando sul loro comportamento economico.

Irregolarità e improcedibilità

Il regolamento sulle procedure istruttorie prevede che le richieste di intervento siano sottoposte a un preventivo esame sotto il profilo della loro regolarità e completezza alla luce degli elementi indicati all'articolo 2 del citato regolamento. Qualora la richiesta di intervento sia irregolare o incompleta, il responsabile del procedimento ne dà comunicazione al richiedente indicandone le ragioni e assegnando un termine per la regolarizzazione o il completamento della richiesta.

Numerosi sono i casi in cui le richieste di intervento non sono completate o regolarizzate nel termine assegnato facendo pervenire all'Autorità gli elementi richiesti, quali, ad esempio, la richiesta di intervento debitamente sottoscritta, le indicazioni sul periodo, luogo e modalità di diffusione del messaggio che si intende segnalare, la rilevazione fotografica nel caso di messaggi affissionali, nonché le precisazioni sui profili di ingannevolezza riscontrati. In tali casi, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del regolamento sulle procedure istruttorie, l'Autorità provvede all'archiviazione della richiesta di intervento.

Manifesta infondatezza

Oltre ai casi già menzionati, la richiesta di intervento può essere archiviata qualora ricorra l'ipotesi della manifesta infondatezza, ovvero qualora risulti evidente, a un esame preliminare, che non sussistono i presupposti per dar luogo a un procedimento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

La valutazione dell'insussistenza del *fumus* di ingannevolezza del messaggio pubblicitario segnalato ha riguardato i settori e le fattispecie più varie. A titolo esemplificativo, in un caso, l'Autorità ha accertato la manifesta infondatezza di una richiesta di intervento concernente i telecomunicati pubblicitari di un servizio per il riconoscimento del terminale di partenza della chiamata telefonica, in quanto caratterizzati da scenette ironiche tese a far conoscere al pubblico la disponibilità del nuovo servizio senza suscitare nei consumatori un affidamento incondizionato circa la sua piena fruibilità. In ogni caso, i telecomunicati non apparivano tesi a descrivere tutte le caratteristiche del servizio (cosa peraltro difficile da realizzare in

termini inequivocabili nel breve tempo disponibile per una pubblicità teletrasmessa) e invitavano le persone interessate a espletare approfondimenti.

Per quanto riguarda l'utilizzo del marchio nella pubblicità, l'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento nella quale era asserita la decettività dell'uso di un marchio registrato e di una denominazione che poteva ricordare quella del gruppo industriale denunciante, ritenendo che il simbolo relativo alla registrazione del marchio non è elemento che può essere inteso, di per sé, come autonomo indice di elevata qualità e che l'eventuale rassicurazione per il consumatore, derivante dal contrassegno di marchio registrato, assume valore se intesa come aspettativa di una costanza qualitativa, sotto l'egida del medesimo marchio, tra prodotti nuovi e prodotti già noti e sperimentati. Tale ipotesi non era però configurabile nel caso di specie, in considerazione della radicale difformità, per genere di prodotti, modalità di commercializzazione e canali distributivi, tra il gruppo industriale denunciante e l'impresa che commercializzava il prodotto con marchio registrato.

Alcune archiviazioni hanno riguardato messaggi pubblicitari che contenevano una descrizione generica dei prodotti. L'Autorità ha archiviato per infondatezza una richiesta di intervento nella quale un volantino di grande formato, diffuso da un gruppo commerciale per promuovere la vendita "a prezzi di realizzo" di elettrodomestici ed elettronica da intrattenimento, ometteva di puntualizzare le specifiche sigle di ciascun modello. Tale omissione non appariva, in sé, un fattore idoneo a generare errori pregiudizievoli per il comportamento economico dei consumatori, considerato che il messaggio pubblicitario, elencando le principali caratteristiche dei diversi modelli e avvertendo che si presentavano "solo alcuni esempi", non suscitava ingiustificate aspettative di ottenere una versione particolarmente sofisticata e accessoriata.

In alcuni casi, l'Autorità ha archiviato per manifesta infondatezza richieste di intervento nelle quali i consumatori lamentavano l'ingannevolezza delle affermazioni elogiative utilizzate all'interno di un dépliant illustrativo di autovetture. Nei casi in esame, l'Autorità ha ritenuto che non sussistesse alcun collegamento tra i difetti e le anomalie dell'auto e le generiche affermazioni del messaggio, posto che le doglianze mosse nelle segnalazioni riguardavano difetti di una singola vettura che, come tali, non potevano essere ritenuti sufficienti a dimostrare la generale ingannevolezza di quanto asserito nel dépliant.

Sono state inoltre valutate alcune richieste di intervento concernenti prodotti dietetici e cosmetici nelle quali si contestavano

messaggi pubblicitari perché, a fronte della notizia della vendita in farmacia, omettevano di precisare, nel medesimo messaggio, che non si trattava di farmaci. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che l'ingannevolezza di un messaggio non deriva, di per sé, dal fatto che esso non menzioni la categoria merceologica del bene pubblicizzato e che l'espressione "vendita in farmacia", senza alcuna enfasi, va intesa come semplice indicazione del luogo di reperibilità del prodotto, in quanto non esprime particolari rassicurazioni e promesse circa la sua natura farmacologica o terapeutica, risultando, tra l'altro, dubbio che l'esercizio farmaceutico venga ancora percepito dalla generalità dei consumatori come luogo dove non vengono venduti prodotti commerciali.

In occasione dell'esame di casi attinenti alla prospettazione al pubblico di finanziamenti e dilazioni di pagamento, l'Autorità ha valutato come manifestamente infondate richieste di intervento basate su una lettura non organica dei messaggi. Così, la circostanza che in un determinato messaggio non sia specificato il numero delle rate, ma solo il singolo importo di ciascuna di esse, non costituisce necessariamente un'omissione rilevante ai fini della corretta valutazione del costo globale dell'operazione. Ciò in quanto il messaggio affiancava al prezzo in contanti (Iva inclusa) del bene in offerta, l'indicazione del Taeg, definito dall'articolo 122 del decreto legislativo n. 385/1993 come costo totale del credito, espresso in percentuale annua della somma concessa, comprensivo degli interessi e di tutti gli oneri da sostenere a carico del consumatore. Il messaggio, quindi, sottoponeva al consumatore gli elementi per valutare la convenienza dell'offerta in relazione al costo sia del bene, sia del finanziamento.

L'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento che sottolineava come il messaggio pubblicitario di un rivenditore di moto, citando l'opportunità di "finanziamenti a tasso zero o agevolato", non specificasse che il finanziamento a tasso zero era fruibile solo per l'acquisto di ciclomotori di cilindrata 50 e che non era ottenibile in caso di permuta con usato e in abbinamento con i cosiddetti "eco incentivi" per la rottamazione. Nel caso di specie l'Autorità, rilevando che il messaggio era incentrato sulla vastità della gamma di marche, modelli e accessori offerta dal rivenditore di moto, che il tema della dilazione di pagamento risultava affrontato in modo piuttosto generico, e che il messaggio non si limitava a ventilare l'ipotesi del "tasso zero", ma indicava, con pari evidenza, che il tasso poteva essere anche "agevolato", ha ritenuto che la frase "finanziamenti a tasso zero o agevolato" ragionevolmente escludesse l'idea che l'operazione fosse, sempre e in tutti i casi un'opzione a costo zero. In più, il messaggio non faceva riferimento alla permuta dell'usato e agli

incentivi per la rottamazione, non potendo quindi suscitare aspettative di cumulabilità di benefici.

Alcuni casi hanno riguardato messaggi pubblicitari concernenti certificazioni di prodotto e/o dei sistemi di qualità aziendali. L'Autorità ha archiviato per manifesta infondatezza una segnalazione nella quale, sostenendo che la pubblicità confondeva la certificazione del sistema di qualità aziendale con la certificazione dei prodotti, si contestava un messaggio dove era vantata la "Certificazione di qualità TUV-CERT - DIN EN ISO 9001" per tutti i sistemi e gli impianti prodotti sotto il marchio dell'operatore pubblicitario. L'Autorità, tuttavia, ha rilevato che il messaggio era contenuto in una rivista specializzata, indirizzata alle aziende che operano in un determinato settore industriale e, pertanto, si rivolgeva a un pubblico particolarmente avvertito, da ritenere in grado di comprendere correttamente il valore della certificazione di qualità DIN EN ISO 9001. In ogni caso, era stato accertato che l'operatore pubblicitario aveva effettivamente ottenuto la certificazione del proprio sistema di qualità dall'organismo di certificazione TUV CERT, nonché certificazioni di qualità dei propri prodotti dal DIN CERTCO. Pertanto, anche a non voler escludere l'ipotesi che le indicazioni contenute nel messaggio potessero risultare fuorvianti per i destinatari, è risultata risolutiva la circostanza che questi ultimi non sarebbero comunque stati pregiudicati nel loro comportamento economico, atteso che l'operatore pubblicitario era dotato anche delle certificazioni di qualità dei prodotti.

Sono state inoltre esaminate varie ipotesi di violazione dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92 in relazione a pubblicità televisive rivolte a bambini e adolescenti, che avrebbero potuto minacciare la loro sicurezza o abusare della loro naturale mancanza di esperienza. L'Autorità ha deliberato l'archiviazione per manifesta infondatezza di tali richieste di intervento laddove ha reputato che, sebbene non si potesse totalmente escludere che i messaggi pubblicitari fossero in grado di provocare sensazioni di disagio, di inquietudine o di repulsione nei soggetti più giovani, non fosse integrata la fattispecie prevista dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92, per difetto di una concreta minaccia alla "sicurezza psichica" dei minori. In particolare, tale inidoneità a minacciare la sicurezza psichica dei bambini è stata individuata, anche in presenza di scene ispirate a note sequenze di violenza cinematografica, nella circostanza in cui l'atto violento non era reso visibile nel filmato pubblicitario, ma lasciato immaginare, così che il bambino verosimilmente non a conoscenza di determinate pellicole non poteva farvi riferimento. In altra occasione, l'Autorità non ha rinvenuto un effetto emulativo di sollecitazione alla violenza, in quanto l'epilogo del tele-

comunicato pubblicitario, con una scena di collisione provocata da uno dei protagonisti, non veniva mostrato, ma lasciato all'intuizione dello spettatore. I soggetti in grado di cogliere nella sua completezza l'intero significato della vicenda narrata, ha rilevato l'Autorità, non sono passibili di pregiudizio alla sicurezza psichica, vuoi per la maggiore maturità intellettuale richiesta da tale cognizione, vuoi per il fatto che la "violenza" della situazione non è data da un'immagine cruenta preconfezionata, subita dallo spettatore passivamente e senza mediazioni, bensì scaturisce da una elaborazione autonoma dei diversi elementi narrativi, con conseguente affievolimento dell'impatto emotivo. In un altro caso, l'Autorità, pur ravvisando in un filmato promozionale immagini di forte impatto, non ha ritenuto che queste, per la chiave ironica, irrealistica e divertita con cui erano presentate e per l'assenza di elementi di angoscia o sadismo, potessero determinare più che un momentaneo spavento, e solo nei bambini più piccoli.

Da ultimo, l'Autorità ha archiviato una richiesta di intervento concernente la pubblicità di un operatore esoterico, volta a promuovere l'attività dello stesso e la vendita dei talismani. Si è infatti ritenuto che la fattispecie, pur integrando un'ipotesi suscettibile di una valutazione ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, non fosse passibile di un giudizio di ingannevolezza. In particolare, l'Autorità ha rilevato la genericità delle affermazioni contenute nel messaggio prive di fatto di consistenza e credibilità a livello razionale, nonché la circostanza che l'invito presente nel comunicato a rivolgersi al mago per risolvere i propri problemi di salute, amore, famiglia e così via, non fosse associato a promesse di raggiungere in tali campi risultati specifici, né riconducibili alla sfera del razionale. L'Autorità ha altresì valutato che il riferimento ai talismani contenuto nel messaggio, non essendo associato a promesse specifiche, fosse correlato all'attività del mago, che di fatto costituiva l'oggetto della pubblicità, e non fosse idoneo a recare pregiudizio alle scelte dei consumatori.

INQUINAMENTO ACUSTICO

Gruppo tecnico di lavoro

Nel corso del 1999, il Ministero delle Comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità, ha organizzato un gruppo di lavoro volto ad approfondire i problemi tecnici connessi all'attuazione dell'articolo 12 della legge 26 ottobre 1995, n. 447. Al gruppo di lavoro hanno partecipato rappresentanti di emittenti televisive nazionali, delle Associazioni di categoria delle emittenti radiofoniche e televisive locali, delle Associazioni di categoria dei committenti delle pubblicità e delle agenzie di pubblicità, dell'Ispesl, del Ministero dell'Ambiente, dell'Anpa.

Secondo le emittenti radiotelesive, l'articolo 12 della legge n. 447/95 non fornisce chiarimenti sui concetti essenziali di "potenza sonora" di spot e sigle radiotelesive, né di "livello audio ordinario" dei programmi, per cui i parametri tecnici di riferimento rimangono ancora quelli connessi agli standard dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni.

Dal gruppo di lavoro è emerso, tuttavia, che tali standard appaiono insufficienti, in quanto riguardano soltanto le misure elettriche del segnale audio (alta frequenza) e non il segnale radiotelesivo in banda base.

E' stato, inoltre, rilevato che l'effetto sonoro percepito dall'utente, pur rispettando i parametri elettrici e la deviazione di frequenza (parametro tecnico stabilito per evitare sovrapposizioni rispetto alla banda di frequenza assegnata alle emittenti), mantiene un significativo grado di variabilità che dipende dalla composizione spettrale del segnale modulante, nonché dal suo contenuto mediato nel tempo.

Gli operatori hanno, comunque, evidenziato che l'intensificazione dell'opera di sensibilizzazione svolta dall'Autorità anche attraverso il predetto gruppo di lavoro, sembra aver contribuito ad attenuare il deprecabile e fastidioso fenomeno degli squilibri sonori tra gli *spot* ed i normali programmi radiotelesivi.

A conclusione dei lavori del predetto gruppo tecnico, l'Autorità ha trasmesso, nel settembre 1999, al Ministero dell'Ambiente, al Ministero delle Comunicazioni, all'Ispesl e all'Anpa una comunicazione, con la quale è stata segnalata l'opportunità di attivare iniziative di regolamentazione rispetto alla disciplina di cui all'articolo 12 della legge n. 447/95, possibilmente avvalendosi di verifiche sperimentali effettuate dagli Organi tecnici competenti.

Segnalazione su competenze e procedure in materia di inquinamento acustico

Nel maggio 1999 l'Autorità ha nuovamente sollecitato, con un'apposita comunicazione indirizzata al Parlamento e al Governo, una modifica dell'articolo 12 della legge n. 447/95, finalizzata a chiarire le competenze, le modalità della vigilanza, le procedure, i poteri esercitabili e le sanzioni. Nella predetta comunicazione sono state ribadite le difficoltà tecniche e giuridico-procedurali che rendono complicato garantire il rispetto della normativa in questione.

In primo luogo, la legge n. 447/95, non solo è priva di precisazioni circa i concetti di potenza sonora e di livello ordinario dei programmi, ma non contiene neppure uno specifico rinvio ad una regolamentazione attuativa. L'articolo 12 della legge citata, infatti, si limita a richiamare la vigilanza e le sanzioni di cui al decreto legislativo n. 74/92 in materia di pubblicità ingannevole, trascurando che tale normativa, ispirata alla diversa esigenza di evitare che i consumatori vengano pregiudicati nel loro comportamento economico, non prevede un'attività di vigilanza, ma piuttosto un'attività di controllo da parte dell'Autorità, attivabile solo a seguito della presentazione di specifiche segnalazioni da parte dei soggetti legittimati. Peraltro, l'Autorità non risulta neppure dotata di strumenti tecnici e di risorse per attivare complicati meccanismi di monitoraggio o sistemi di vigilanza sulle numerosissime emittenti radiotelevisive.

Le procedure previste dalla normativa in materia di pubblicità ingannevole, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 627/96, appaiono inoltre inadeguate per un settore caratterizzato da contestazioni tecniche e responsabilità che, ai sensi dell'articolo 12 della citata legge in materia di inquinamento acustico, sono imputate alle sole emittenti radiotelevisive.

Infine, anche le sanzioni di cui al decreto legislativo n. 74/92, di carattere penale (arresto fino a tre mesi ed ammenda fino a cinque milioni), riguardanti il caso di inottemperanza a una decisione dell'Autorità, sia per la loro natura, sia per le modalità di irrogazione (di tipo indiretto e solo in una fase successiva all'adozione di un provvedimento di ingannevolezza) sembrerebbero poco adatte ad eventuali violazioni dell'articolo 12 della legge n. 447/95, in materia di inquinamento acustico da spot e sigle radiotelevisive.

Al 31 marzo 2000 l'unica proposta di modifica normativa dell'articolo 12 della legge n. 447/95 appare quella inserita nel disegno di legge A.S. n. 1138 (recante la Disciplina del sistema delle Comunicazioni). In particolare, l'articolo 13, comma 5, di tale disegno di legge prevede che: "La pub-

blicità radiotelevisiva e le radiotelevendite non devono utilizzare messaggi cifrati, tecniche subliminali o che modifichino il volume audio della diffusione. Il comma 2, dell'articolo 12, della legge 26 ottobre 1995, n. 447 è abrogato". Nell'articolo 14, comma 12, è stato, altresì, precisato che l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni "vigila sull'osservanza delle norme previste dall'articolo 13 (...)". Le predette modifiche normative evidenzierebbero, quindi, che la competenza in materia di inquinamento acustico da spot e sigle radiotelevisive spetta all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Richieste di intervento

Tuttavia, la modalità scelte per la presentazione della predetta proposta di riassetto normativo desta qualche perplessità soprattutto in relazione ai tempi di approvazione, probabilmente lunghi trattandosi di un disegno di legge contenente una riforma globale dell'intero sistema delle comunicazioni.

Nel gennaio 2000 è pervenuta all'Autorità la segnalazione di un'Associazione di categoria, alla quale sono state allegate le registrazioni di tutte le rilevazioni effettuate. Tale richiesta, vista la sua completezza e precisione, ha consentito l'avvio di un apposito procedimento finalizzato a verificare le numerose presunte violazioni dell'articolo 12 della legge n. 447/95 ivi ipotizzate. In particolare, l'Associazione segnalante ha effettuato registrazioni, in un giorno del mese di ottobre 1999, sulle trasmissioni delle principali emittenti televisive nazionali (Rai 1, Rai 2, Rai 3, Canale 5, Rete 4, Italia 1 e Tmc 1). Le registrazioni si riferiscono a sigle e spot pubblicitari, dei quali è stato successivamente misurato il relativo livello di pressione sonora per confrontarla con il livello di potenza sonora dei normali programmi. Al fine di formulare un criterio per capire quando possa essere ipotizzato un superamento del livello di potenza sonora ordinaria dei programmi, l'Associazione segnalante ha fatto riferimento al criterio energetico¹⁶. Un aumento del 58% dell'energia sonora, rispetto alla programmazione ordinaria, è stato utilizzato dall'Associazione segnalante come soglia di riferimento per supporre la violazione dell'articolo 12 della legge n. 447/95.

L'Autorità, contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, ha richiesto alle emittenti coinvolte (Rai1, Rai2, Rai3, Canale 5, Rete 4 e Tmc 1) di fornire informazioni in merito al livello di potenza sonora degli spot e delle sigle oggetto

di contestazione, agli strumenti tecnici e alle procedure concretamente utilizzate per assicurare il rispetto delle prescrizioni dettate dall'articolo 12 della legge n. 447/95 e, ancora in merito alle modalità di confezionamento del livello audio del materiale oggetto di contestazione, distinguendo gli spot forniti dai committenti da quelli confezionati autonomamente. Al 31 marzo 2000, il procedimento è in corso.

¹⁶ In particolare, secondo l'Associazione segnalante, l'utilizzazione del criterio energetico per valutare se vi possa essere un superamento del livello ordinario dei programmi, si giustifica in base al fatto che il decibel è una unità di misura logaritmica dell'energia trasportata dalle onde sonore. Si è calcolato, in particolare, che un raddoppio dell'energia rappresenta una differenza di 3 decibel. Nella fattispecie in esame, per definire il livello ordinario dei programmi, l'Associazione segnalante ha evitato una complessa definizione di cosa sia

ordinario e cosa straordinario ed ha calcolato il livello equivalente in scala (A). Il livello di pressione sonora è stato misurato in scala (A), in quanto nella segnalazione si è ipotizzata l'esistenza di una precisa relazione matematica con la potenza sonora che ha portato a definire la scala (A) come la più simile alla risposta dell'orecchio umano. Visto che un aumento di 2dB (A) corrisponde al 58% in più di energia sonora, esso potrebbe indicare, secondo la segnalazione, un'eventuale violazione della norma in questione.

