

Parte Terza

**ATTIVITÀ AI SENSI DEL
DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92**

1

INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI

Il numero di richieste di intervento pervenute all'Autorità in materia di pubblicità ingannevole nel corso del 1998 (975) ha coinciso esattamente con quello registrato nel 1997. Tuttavia i provvedimenti adottati dall'Autorità, al termine di un procedimento istruttorio, sono stati meno numerosi rispetto all'anno precedente a causa di una più rilevante incidenza dell'attività di archiviazione. Nel dettaglio, nel 1998 l'Autorità ha condotto 468 istruttorie, riscontrando in 300 casi (pari al 64% del totale) l'ingannevolezza del messaggio segnalato (TAVOLA 1)*. In 53 casi, al fine di impedire che la pubblicità ingannevole continuasse a produrre effetti, l'Autorità ha ritenuto necessario imporre, oltre alla cessazione dei messaggi, la pubblicazione di un estratto del provvedimento o di una dichiarazione rettificativa da parte dell'operatore pubblicitario.

Sintesi dell'attività svolta ai sensi del decreto legislativo n. 74/92

TAVOLA 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	1997	1998
	n. procedimenti	n. procedimenti
Ingannevole	361	300
Totale	506	468

Tra i soggetti segnalanti (TAVOLA 2), la principale fonte di attivazione dell'azione dell'Autorità ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 continua a essere rappresentata dai consumatori: il 42% dei procedimenti istruttori condotti nel corso del 1998 ha preso avvio da una richiesta di intervento di un singolo consumatore. Va peraltro rilevato un incremento della quota di interventi sollecitati da associazioni di consumatori e dai concorrenti, che ha raggiunto, rispettivamente, il 25% e il 21% delle istruttorie. Sotto il profilo della fondatezza della richiesta di intervento, spiccano le associazioni di consumatori e le pubbliche

* Gli estremi di pubblicazione delle decisioni in materia di pubblicità ingannevole sono riportati

nell'Allegato della Relazione contenente l'Indice delle decisioni.

amministrazioni: la quota di violazioni accertate in seguito a segnalazioni di tali soggetti è pari rispettivamente al 47% e al 48%, valore nettamente superiore alla media generale del 32%. Superiore alla media è pure la percentuale di decisioni di ingannevolezza in procedimenti avviati in base a segnalazioni di concorrenti.

TAVOLA 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale (1998)

	Segnalazioni	Procedimenti istruttori	Violazioni	Rapporto tra violazioni e segnalazioni
Pubbliche amministrazioni	63	37	30	48%
Associazioni di consumatori	167	120	79	47%
Concorrenti	162	99	61	38%
Singolo consumatore	463	203	131	28%
Associazioni di concorrenti	120	25	13	11%
Totale	975	484(*)	314(*)	
Totale al netto delle duplicazioni	975	468	300	

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione) perché in taluni casi la richiesta di intervento è stata inviata da più di un segnalante.

Esaminando i procedimenti del 1998 dal punto di vista della tipologia di presunta violazione delle norme in materia di pubblicità ingannevole, non si osservano sostanziali variazioni rispetto alla situazione degli scorsi anni (TAVOLA 3). La maggioranza delle richieste di intervento continua a riguardare le caratteristiche o il prezzo dei beni pubblicizzati. Rispetto al 1997, l'incidenza dei casi in cui è stata riscontrata una violazione è aumentata per le decisioni relative alla riconoscibilità della natura pubblicitaria del messaggio e per gli interventi a tutela della salute e sicurezza e dei minori, mentre è diminuita per le altre fattispecie.

Le segnalazioni archiviate nel 1998 sono state 507, contro le 469 del 1997. Si tratta di un dato importante, in quanto rappresenta più della metà delle richieste di intervento. Va precisato, al riguardo, che l'Autorità nel valutare se avviare o meno un procedimento istruttorio in base a una denuncia di pubblicità ingannevole esamina con attenzione, in applicazione del generale principio di economia procedimentale che caratterizza l'azione amministrativa, se sussistano i requisiti di ammissibilità e di regolarità delle richieste di intervento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 e se vi siano elementi che, già ad un primo esame, possono portare ad escludere l'ingannevolezza dei messaggi segnalati. Gli accertamenti svolti dall'Autorità nella fase preliminare del procedimento hanno consentito, in numerose occasioni, di archiviare rapidamente le segnalazioni, salvaguardando non solo le esigenze di economicità dell'azione del-

l'Autorità, ma anche gli interessi degli operatori pubblicitari, che, a fronte di una richiesta di intervento manifestamente infondata, non hanno dovuto sopportare gli oneri derivanti dal procedimento istruttorio.

TAVOLA 3 - Tipo di violazione e valutazione finale (1998)

	Procedimenti	Violazioni	Rapporto tra violazioni e procedimenti
Caratteristiche del bene	386	258	67%
Prezzo del bene	155	107	69%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	106	73	69%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	83	66	80%
Tutela della salute e sicurezza	15	9	60%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	14	13	93%
Tutela di bambini e adolescenti	14	5	36%
Totale	775(*)	531(*)	
Totale al netto delle duplicazioni	468	300	

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione) perché in taluni casi la richiesta di intervento ha riguardato più di un profilo.

Il 1998 è stato caratterizzato da un aumento del pubblico televisivo, dopo un 1997 contraddistinto da una sensibile riduzione degli utenti. La media degli spettatori in prima serata per le emittenti televisive nazionali è stata, infatti, di oltre 24 milioni di individui, con un incremento di circa mezzo milione rispetto all'anno precedente; il livello medio di telespettatori raggiunto nell'intera giornata, pari a 8 milioni e mezzo di individui, è il più alto nella storia degli ascolti televisivi in Italia¹. L'importanza del canale televisivo come mezzo per contattare un numero estremamente elevato di soggetti si riflette sul rilievo che esso ha assunto come veicolo di diffusione dei messaggi pubblicitari. La televisione raccoglie infatti oltre la metà degli investimenti pubblicitari a livello nazionale. Decisamente più ridotta è la quota di investimenti veicolati sugli altri canali classici di trasmissione dei messaggi: la stampa quotidiana supera di poco il 20% del totale, i periodici seguono con circa il 17%. Radio e pubblicità esterna raccolgono, rispettivamente, il 3,8% e il 2,5% degli investimenti pubblicitari.

I veicoli di diffusione dei messaggi pubblicitari

Da un punto di vista dinamico, la crescita degli investimenti pubblicitari televisivi riflette il trend generale del mercato. Continua invece ad aumentare la quota degli investimenti destinati al canale radiofonico, e in particolare alle radio private (la raccolta pubblicitaria radiofonica, migliorando la pur notevole *performance* dello scorso anno, ha avuto un tasso di crescita superiore al 20%). Aumenta anche la quota di investimenti pubblicitari destinati alla stampa periodica e alla pubblicità affissionale, mentre sono i quotidiani a perdere terreno, con una crescita di circa il 6%.²

Se si passa a considerare gli interventi dell'Autorità in attuazione del decreto legislativo n. 74/92, il peso relativo dei canali di trasmissione dei messaggi pubblicitari cambia sostanzialmente (TAVOLA 4). Il 44% delle richieste di intervento ha coinvolto infatti messaggi apparsi su quotidiani o periodici. Rilevante è anche il numero di interventi relativi a volantini e dépliant (24% del totale), mentre meno numerose sono le pubblicità televisive (10%) e quelle inviate tramite *mailing*. Infine, marginali sono gli interventi riguardanti messaggi diffusi su altri mezzi, benché la pubblicità via Internet continui ad aumentare di rilievo.

**TAVOLA 4 - Procedimenti dell'Autorità nel 1998
per veicolo di diffusione del messaggio**

	Numero procedimenti	Quota	Violazioni
Stampa quotidiana e periodica	236	44%	153
Stampati	132	24%	86
Televisione	53	10%	35
Servizio postale	42	8%	35
Confezione del prodotto	39	7%	18
Pubblicità esterna	22	4%	17
Internet	9	2%	6
Telefono	4	1%	4
Radio	2	-	1
Cinema	2	-	0
Totale	542(*)	100%	355(*)
Totale al netto delle duplicazioni	468		300

(*) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi provvedimenti (rispettivamente, 468 provvedimenti e 300 provvedimenti in cui è stata riscontrata una violazione), perché taluni procedimenti hanno riguardato più messaggi, diffusi su differenti veicoli.

Dai dati emerge una evidente sproporzione tra la rilevanza degli investimenti pubblicitari sul mezzo televisivo e il numero relativamente ridotto di interventi dell'Autorità in merito a messaggi pubblicitari televisivi. Le ragioni di tale fenomeno sono molteplici. Da un lato, la rapidità del filmato televisivo rende difficoltosa per gli utenti sia l'analisi dei contenuti sia la registrazione o l'esatta individuazione dello spot ai fini della segnalazione. Dall'altro lato, la complessità di molti filmati televisivi, frutto di un lungo processo di elaborazione, impedisce al destinatario di cogliere immediatamente tutte le implicazioni sottese. Infine, il carattere suggestivo di determinati spot rende meno immediata l'applicabilità del decreto legislativo n. 74/92. Ne consegue che i settori merceologici nei quali le risorse pubblicitarie sono concentrate sul mezzo televisivo (quali gli articoli per la pulizia della casa, i detersivi, l'alimentare, i giocattoli e i prodotti da toilette) vengono ad essere toccati solo marginalmente dall'intervento dell'Autorità.

SVILUPPI NORMATIVI

La legge 30 luglio 1998, n. 281 ha introdotto una disciplina generale della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti destinata ad aprire nuove prospettive nella tutela delle posizioni giuridico-economiche riferibili alla persona del consumatore. In sintesi, i punti più qualificanti della legge sono: *a)* il riconoscimento e la garanzia di diritti fondamentali, individuali e collettivi, dei consumatori e degli utenti; *b)* la legittimazione ad agire in giudizio a tutela di quei diritti, oltre che da parte dei singoli, anche da parte delle associazioni; *c)* la costituzione del Consiglio nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti e di un elenco nazionale delle stesse associazioni.

In particolare, viene qualificato, tra gli altri, come diritto fondamentale dei consumatori il diritto «ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità». La qualificazione legislativa di tale posizione giuridica in termini di diritto fondamentale e la previsione della possibilità di agire in giudizio per la tutela di quel diritto mirano ad accordare al singolo consumatore una protezione nuova e più conforme all'attuale realtà socio-economica.

La legge 30 luglio 1998, n. 281: disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti

Va poi considerato, su un piano più generale, lo sviluppo dell'associazionismo come fenomeno incoraggiato e promosso dall'ordinamento. La previsione del riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio alle associazioni dei consumatori che presentino determinati requisiti, tra cui il numero degli iscritti, la presenza in almeno cinque regioni del territorio nazionale, l'essere attivi da almeno tre anni e l'avere come scopo statutario esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, costituisce un elemento che può favorire lo sviluppo in Italia di un più maturo movimento di tutela dei consumatori.

**La pubblicità
trasfrontaliera e la
direttiva 98/27/CE
relativa a
provvedimenti
inibitori a tutela
degli interessi dei
consumatori**

Le strategie commerciali delle imprese, che sempre più spesso riguardano un ambito geografico più ampio del territorio di un singolo Stato, unitamente all'esistenza di veicoli pubblicitari, quali ad esempio Internet o la Tv via satellite, per loro natura transnazionali, attribuiscono al fenomeno della cosiddetta pubblicità transfrontaliera una rilevanza crescente. Nella propria attività in applicazione del decreto n. 74/92 l'Autorità è intervenuta in più occasioni nei confronti di pubblicità diffuse in Italia da operatori pubblicitari esteri, che non avevano sede legale nel nostro paese (PI/2101 LUPIN ITALIA 1; PI/1989 BEAUTIFUL-VARIE PUBBLICITÀ). In tali situazioni, il principale problema risiede nella difficoltà per l'Autorità di perseguire efficacemente l'autore dell'illecito, in modo da evitare che la pubblicità ritenuta ingannevole continui ad essere diffusa.

Al riguardo, assume una grande importanza la direttiva 98/27/CE in materia di provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori³. Tale direttiva è volta ad aumentare l'efficacia dei vigenti sistemi di protezione degli interessi collettivi dei consumatori contemplati in una serie di precedenti direttive comunitarie, allorché il comportamento sia posto in essere in uno Stato membro diverso da quello in cui il comportamento ha effetti. Tra le direttive comunitarie interessate vi è la direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole. La direttiva 98/27/CE concerne quindi direttamente le deliberazioni adottate in attuazione del disposto della direttiva 84/450/CEE e della normativa interna di recepimento, rappresentata in Italia dal decreto legislativo n. 74/92.

Nella sostanza, la direttiva 98/27/CE delinea un sistema di inibizione dei comportamenti pregiudizievoli per i consumatori basato sul mutuo riconoscimento delle normative nazionali. Al fine di evitare che semplicemente trasferendo il punto di partenza di una pratica illecita si possa essere al riparo dall'applicazione della legge, la direttiva attribuisce alle autorità del paese in cui ha sede l'impresa il compito di intervenire nei confronti di comportamenti posti in essere da quest'ultima e potenzialmente pregiudizievoli per i consumatori di un altro paese.

Per poter rendere operativo il sistema, è previsto che in ogni paese siano individuati, per le singole materie oggetto delle direttive di cui si vuole rafforzare l'efficacia sostanziale, gli enti legittimati ad adire alle autorità competenti di un altro Stato membro nei casi in cui il comportamento abbia effetti sul loro territorio nazionale. Inoltre, è necessario che gli Stati membri designino gli organismi (organi giurisdizionali o autorità amministrative) competenti ad assumere decisioni nelle singole materie, su ricorsi o azioni proposti dagli enti di altri paesi specificamente legittimati a tale fine.

La direttiva dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 1° gennaio 2001. In considerazione del ruolo istituzionale sinora svolto dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo n. 74/92, sarebbe opportuno che la stessa venisse designata dal Governo italiano quale autorità amministrativa competente ad assumere provvedimenti in materia di pubblicità ingannevole ai sensi della direttiva 98/27/CE, su richiesta degli enti legittimati di altri Stati membri. Infatti, l'eventuale designazione dell'autorità giudiziaria comporterebbe l'instaurarsi di una duplice competenza nell'applicazione del medesimo testo legislativo (decreto legislativo n. 74/92), a seconda che i comportamenti abbiano effetti sul territorio nazionale o in un altro Stato membro, con possibili contrasti giurisprudenziali nell'interpretazione di fattispecie analoghe.

Allo stesso modo, per garantire una coerenza di sistema, è auspicabile che l'Autorità venga individuata tra gli enti legittimati ad adire gli organismi competenti degli altri Stati membri e a proporre ricorsi. In tal caso, ove non si volesse procedere all'attribuzione in capo all'Autorità di un potere di attivazione d'ufficio in termini generali in materia di pubblicità ingannevole, sarebbe comunque necessario prevedere, in sede di trasposizione in diritto interno, il riconoscimento di un siffatto potere, anche non esclusivo, ai fini dell'applicazione della direttiva medesima.

La Legge Comunitaria per il 1998 (legge 5 febbraio 1998 n. 25), concernente la delega al Governo per l'attuazione nel nostro ordinamento di numerose direttive comunitarie, prevede il recepimento, tra le altre, della direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità comparativa⁴. Tale direttiva si presenta come un aggiornamento sotto il profilo comparatistico della precedente direttiva n. 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e affianca alle finalità di tutela dalla pubblicità ingannevole da quest'ultima previste lo scopo di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.

La pubblicità comparativa

3. Direttiva 98/27/CE del 19 maggio 1998 in materia di provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GUCE L 166 dell'11 giugno 1998.

4. Direttiva 97/55/CE del 6 ottobre 1997, in GUCE L 290 del 23 ottobre 1997.

La pubblicità comparativa è definita nella direttiva come «qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente». Si tratta di una definizione ampia e comprensiva di tutte le forme che può assumere la comparazione pubblicitaria, fra cui quelle più esplicite nelle quali si indicano nominativamente i concorrenti o i loro prodotti.

La direttiva 97/55/CE andrà a incidere, all'interno del territorio comunitario, su un quadro normativo e di prassi giurisprudenziale particolarmente variegato. Infatti, l'unico Stato europeo ad aver adottato una specifica legge che consente e regola tale forma di pubblicità è la Francia. Negli altri Stati membri, fra cui anche l'Italia, al contrario, la comparazione pubblicitaria è stata a lungo valutata con sfavore, sottoposta a limiti assai severi e generalmente ricondotta al divieto di concorrenza sleale.

La posizione nei confronti della pubblicità comparativa assunta nella direttiva rappresenta, quindi, l'importante traguardo di un ampio e complesso dibattito. L'atteggiamento di *favor* che si registra a livello comunitario nei confronti di questa forma di pubblicità si fonda sul riconoscimento dell'esistenza di un possibile interesse dell'imprenditore al confronto dei propri prodotti con quelli dei concorrenti e di un interesse dei consumatori a una più ampia informazione sulle caratteristiche di prodotti e servizi offerti sul mercato. E' peraltro importante chiarire che la direttiva subordina l'ammissibilità della comparazione pubblicitaria a determinate condizioni⁵. In particolare, la pubblicità comparativa non deve essere ingannevole né risultare sleale.

Di particolare interesse sono le previsioni della direttiva che vietano, nel raffronto pubblicitario, di omettere caratteristiche e dati dei prodotti rilevanti ai fini della significatività della comparazione, nonché impongono 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. L'obbligo di un confronto obiettivo, richiesto dalla direttiva, cioè di un confronto non ingannevole e basato su elementi veritieri, che riguardi caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative del prodotto, comporta come logica conseguenza che la comparazione, diretta o indiretta che sia, non potrà comunque manifestarsi in forme meramente suggestive e immotivate, ma dovrà piuttosto tendere ad assumere le caratteristiche di un messaggio prevalentemente informativo.

I PRINCIPALI SETTORI D'INTERVENTO

Il settore degli investimenti pubblicitari in Italia ha registrato nel 1998 un sensibile incremento (+9,6% in valore rispetto al 1997), confermando la tendenza ad un vigoroso sviluppo che aveva preso avvio nel 1996. Il periodo critico dei primi anni Novanta, che aveva posto fine alla sistematica ascesa degli investimenti pubblicitari del decennio precedente, appare superato. Peraltro, non va sottovalutato il fatto che il contesto in cui tale rinnovato dinamismo si situa è sostanzialmente diverso da quello degli anni Ottanta. In passato, la pubblicità agiva infatti su mercati in forte espansione. L'obiettivo delle campagne era quindi quello di sostenere la crescita del mercato, cercando di attirare a sé nuovi consumatori o incrementando le frequenze di consumo dei consumatori già acquisiti. Per converso, il contesto economico attuale è in molti mercati stagnante. Ciò si riflette sulle strategie di comunicazione delle imprese. In molti messaggi pubblicitari esaminati dall'Autorità si individua uno stile aggressivo ed essenziale, incentrato sulla variabile prezzo o su altri fattori di qualità del prodotto, con una più o meno implicita affermazione della propria specificità o supremazia rispetto ai concorrenti. Le imprese leader di mercato frequentemente mirano a consolidare il rapporto con i propri clienti diffondendo campagne istituzionali o rinnovando continuamente il proprio profilo attraverso il lancio, e la relativa pubblicizzazione, di nuovi prodotti o di modelli innovativi.

Un'altra caratteristica importante della recente evoluzione del mercato è il ricorso al modulo della serialità: numerose società hanno scelto di realizzare campagne pubblicitarie che non si esauriscono in una sola stagione, ma insistono su un arco temporale più lungo, riproponendo i medesimi personaggi o lo stesso contesto in situazioni diverse, in modo da creare un *continuum* comunicazionale in grado di mantenere un rapporto nel tempo con i consumatori. Tale modalità consente, tra l'altro, di riproporre alcuni elementi fondamentali della prestazione di prodotto, per articularli ogni volta in maniera diversa o per associarli a differenti proprietà.

Gli elementi di contesto qui illustrati rivestono una notevole rilevanza in relazione all'attività di valutazione dei messaggi pubblicitari a opera dell'Autorità. Spesso, per una completa analisi dei messaggi, è necessario considerare contemporaneamente l'assetto compe-

**Tendenze degli
investimenti
pubblicitari e
conseguenze
sugli interventi
dell'Autorità**

5. Articolo 1, n. 4 della direttiva; si veda anche l'undicesimo considerando.

titivo del settore interessato e la «storia» comunicazionale del prodotto, in maniera da cogliere appieno tutte le implicazioni del messaggio pubblicitario.

Telecomunicazioni

Lo sviluppo della concorrenza nella telefonia e la nascita di nuovi mercati relativi a servizi di comunicazione rendono l'informazione pubblicitaria nel settore delle telecomunicazioni di particolare interesse per le imprese. Nel campo della telefonia cellulare, ad esempio, nell'anno trascorso il rapido susseguirsi di nuove proposte commerciali si è tradotto in una pluralità di messaggi pubblicitari con caratteristiche di durata temporale ridotte, circostanza che, peraltro, pone non pochi problemi in materia di efficacia dell'azione amministrativa in materia di pubblicità ingannevole. A fronte di tanta vivacità sul mercato si sono registrati numerosi procedimenti in materia di pubblicità ingannevole, in molte occasioni attivati dagli stessi operatori concorrenti (PI/1768 SERVIZIO OMNITEL CITY; PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL; PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE; PI/1986 TIM COSTA MENO).

Nella maggior parte dei casi l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi su presunte omissioni informative dei messaggi. La rilevanza che ha assunto tale profilo nei casi in materia di telecomunicazioni è da ricollegare alla natura stessa del settore: la concorrenza si è tradotta infatti in un'offerta del servizio fortemente innovativa (carte prepagate, modalità di tariffazione) e diversificata. Inoltre, bisogna considerare i numerosi parametri da cui dipende la fruizione del servizio, quali la rete, le caratteristiche orografiche del territorio, i terminali utilizzati dagli utenti. Tale complessità strutturale si pone in diretta relazione con il contenuto informativo dei messaggi, nei quali ciascuno dei parametri sopra descritti può assumere astrattamente pari rilevanza per il destinatario. Di qui la complessità di stimare la significatività di una omissione informativa ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Relativamente alle caratteristiche dei servizi di telefonia cellulare, l'Autorità ha ritenuto ingannevoli alcuni messaggi in cui le omissioni informative attenevano a variabili strategiche nell'orientare il comportamento economico dei consumatori quali, ad esempio, il prezzo del servizio. È stato pertanto affermato che, in caso di tariffazione a scatti, laddove si desideri per esigenze di immediatezza della comunicazione pubblicizzare il servizio con l'indicazione del costo per minuto, non è possibile omettere di informare che esso rappresenta un costo medio e, compatibilmente con lo strumento pubblicitario utilizzato, occorre fornire le indicazioni relative alla durata e al costo di ogni scatto (PI/1768 SERVIZIO OMNITEL CITY; PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

Analogamente, è stato ritenuto ingannevole un messaggio in cui la possibilità di usufruire della tariffa più vantaggiosa per l'utente dipendeva dalla «provincia» in cui la telefonata era effettuata, in quanto venivano fornite informazioni insufficienti a chiarire che l'area geografica di applicazione di tale tariffa non coincideva esattamente con la provincia amministrativa (PI/2149 TARIFFA OK TIM). E' stata altresì ritenuta ingannevole l'omessa indicazione del fatto che alcune schede ricaricabili GSM non consentivano di effettuare telefonate dall'estero, in quanto le comunicazioni internazionali rappresentano una delle prestazioni supplementari più significative consentite dallo standard GSM rispetto allo standard TACS, di modo che tale possibilità risulta generalmente presupposta dai consumatori (PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE).

Nel corso dell'anno, l'Autorità è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi su messaggi pubblicitari relativi al mercato della fornitura di accessi alla rete Internet, con riferimento alle condizioni di applicabilità della tariffa urbana (PI/1723 OFFERTE TELECOM ITALIA NET), alla fruibilità di particolari sconti (PI/2000 TELECOM FORMULA INTERNET), alle caratteristiche dei servizi offerti. Relativamente a quest'ultimo punto, l'Autorità ha affermato che, data la complessità tecnica e la numerosità dei fattori che incidono sulla qualità complessiva del servizio prestato da un *Internet Service Provider*, risulta difficile per un comune consumatore disporre di informazioni chiare ed esaustive ai fini della scelta dell'operatore più adeguato alle proprie esigenze. Ne consegue che, se le informazioni pubblicitarie fanno leva su aspetti non direttamente collegati alle prestazioni proposte o enfatizzano come peculiari dati che non lo sono, il messaggio può avere l'effetto di alterare il corretto processo decisionale del potenziale utente (PI/1883 PUBBLICITÀ TIN).

Il settore dei prodotti e dei trattamenti cosmetici e parafarmaceutici continua ad attirare significativi investimenti pubblicitari. Le pronunce dell'Autorità hanno riguardato soprattutto messaggi diffusi a mezzo stampa. Con riguardo a pubblicità di prodotti e trattamenti dimagranti, l'Autorità ha, da un lato, ribadito l'ingannevolezza dei messaggi che vantavano un'eccessiva ed ingiustificata efficacia dimagrante, nonché risultati certi e permanenti in fatto di perdita di peso, indipendentemente dalla necessità di seguire un regime alimentare controllato (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE; PI/2060 LIPOBALANCE; PI/2178 ELIANA MONTI III); dall'altro lato, in ragione della necessità di tutelare in modo penetrante la salute dei potenziali consumatori, ha censurato messaggi che contenevano promesse di

Prodotti parafarmaceutici e cosmetici

una indiscriminata fruibilità del trattamento dimagrante da parte di qualsiasi persona e rassicurazioni sulla totale assenza di controindicazioni (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE).

In materia di integratori alimentari, si è consolidato l'orientamento dell'Autorità secondo il quale dalla comunicazione pubblicitaria deve emergere con chiarezza la valenza meramente supplementare del prodotto rispetto a corrette abitudini di vita e di consumo (PI/1758 Q AGE BRACCO; PI/1868 NESTLÉ FITNESS; PI/1843 APROPOS DOCTEUR NATURE). Di contro, è stata ribadita l'ingannevolezza di messaggi idonei ad ingenerare nei destinatari erronei convincimenti in ordine alla valenza terapeutica o farmacologica del preparato (PI/1735 NICOTENIL II; PI/2171 NICOTENIL III; PI/1930 PRO-STAVITA; PI/2225 UP 100 COMPRESSE).

Servizi di consulenza finanziaria e banche

I messaggi volti a promuovere l'adesione a operazioni di sollecitazione del pubblico risparmio debbono essere preventivamente vagliati e approvati dalla Consob, esplicitamente o tacitamente, anche sotto il profilo della loro non ingannevolezza⁶. I suddetti messaggi, pertanto, non sono assoggettati al controllo dell'Autorità, in quanto appartenenti alla categoria delle fattispecie pubblicitarie assentite «con provvedimento amministrativo» anche per quanto concerne l'eventuale ingannevolezza (articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92).

Per contro, le pubblicità che si limitano a prospettare servizi di consulenza in materia finanziaria, regolati dal decreto legislativo 23 luglio 1996, n. 415, non sono sottoposte ad alcun controllo preliminare della Consob e rientrano nell'ambito delle competenze dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole. Nella valutazione di tali messaggi, l'Autorità ha ritenuto necessario tenere conto, oltre che della recente liberalizzazione del servizio e dell'assenza di un preliminare controllo della Consob sul contenuto delle pubblicità, di alcuni specifici aspetti che caratterizzano il settore degli investimenti finanziari, ossia l'asimmetria informativa e l'aleatorietà del mercato dei valori mobiliari. Sono state, pertanto, ritenute ingannevoli quelle pubblicità che, oltre a riportare rendimenti non corrispondenti al vero o, comunque, non dimostrati nel corso dell'istruttoria, non evidenziavano in assoluto o con sufficiente chiarezza l'aleatorietà del mercato dei valori mobiliari, omettendo di indicare il periodo temporale cui erano specificamente riferiti i rendimenti stessi, ovvero l'assenza di qualsiasi garanzia o certezza che i prospettati rendimenti potessero ripetersi nella stessa misura anche in futuro.

In una recente decisione, l'Autorità, facendo seguito a una segnalazione della stessa Consob, ha giudicato ingannevole una inserzione diffusa su un quotidiano, in cui si menzionavano «strategie

sui cambi», elaborate dalla società pubblicizzata, che avrebbero consentito rendimenti particolarmente elevati («anche il 57% in un mese», «utili fino a un +93,8%»), facendo riferimento anche ad una presunta «autorizzazione Consob». Nel corso del procedimento, la società interessata non ha dimostrato di aver effettivamente suggerito ai propri clienti strategie nei tempi e nei modi idonei al conseguimento dei rendimenti pubblicizzati. L'Autorità ha altresì rilevato che la pubblicizzata autorizzazione da parte della Consob era stata concessa sulla base di una normativa ormai abrogata (PI/1784bis NUOVO BANCO NBT).

In un'analogia fattispecie, il messaggio segnalato proponeva una consulenza finanziaria, evidenziando che l'impresa inserzionista aveva consentito di realizzare utili *«del tipo»* di quelli descritti nel messaggio. Nel caso in esame, l'Autorità ha ritenuto ingannevole il messaggio rilevando l'assenza di opportune indicazioni circa il lasso temporale cui poter riferire i suddetti rendimenti, oltre che di pur generiche avvertenze riguardanti la mancanza di certezze circa la possibilità di conseguire analoghi rendimenti in futuro (PI/2137 FINETRURIA).

L'intervento dell'Autorità ha riguardato anche la pubblicità dei prodotti bancari, con particolare riguardo al settore dei mutui per l'acquisto della prima casa; al riguardo, è stato sottolineato che l'eventuale pregiudizio alle scelte economiche dei consumatori si realizza nella fase di selezione delle proposte offerte sul mercato dai diversi operatori, attraverso la diffusione di messaggi che inducono in errore i potenziali clienti riguardo alla effettiva tipologia di mutuo in essi prospettata. E' stata, ad esempio, rilevata l'ingannevolezza dell'affermazione «mutuo 6% tasso fisso», contenuta in messaggio pubblicitario «Mutuo prima casa - la convenienza per tutti». Nel corso del procedimento è infatti emerso che il tasso fisso del 6% citato in pubblicità era applicabile esclusivamente ai contratti di mutuo con durata fino a cinque anni, mentre per quella oltre a cinque e fino a dieci anni, il relativo tasso fisso era superiore. Poiché il periodo decennale è comunemente considerato, anche sotto il profilo del relativo impegno economico, come la durata minima dei contratti di mutuo concessi in genere dagli istituti di credito per finanziare l'acquisto di una prima casa, il messaggio è stato ritenuto ingannevole (PI/2031 MUTUO BANCA DEL SALENTO).

6. Articolo 18-quinquies sub art. 1, della legge 7 giugno 1974, n. 216; articolo 3 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 85;

articoli 10 e 11, comma 33 della Deliberazione Consob 28 luglio 1992, n. 6378.

In un'analoga fattispecie l'Autorità ha, invece, escluso che il messaggio segnalato fosse ingannevole, in quanto il prodotto in parola risultava chiaramente prospettato ai potenziali clienti come un mutuo a tasso variabile, la cui peculiare caratteristica era proprio quella di subire, con riferimento al parametro di indicizzazione, possibili rialzi o ribassi a seconda dell'andamento del mercato finanziario o monetario. Il fatto che nel messaggio non venissero specificamente elencate tutte le ipotetiche variazioni del tasso non è stata ritenuta dall'Autorità un'omissione rilevante, considerato che, una volta appurata la sostanziale, oggettiva veridicità del messaggio, la valutazione in merito alla maggiore o minore convenienza del mutuo deve essere rimessa al singolo consumatore, nella fase preliminare alla definitiva stipulazione del contratto con la banca mutuante, attraverso un opportuno approfondimento di tutti quegli aspetti, giuridici ed economici, che, per evidenti motivi di sinteticità, non possono essere riportati in un messaggio pubblicitario (PI/2081 TASSI MUTUO ABBEY).

Professioni e mestieri

Nel campo dell'offerta di servizi si registra la tendenza degli operatori a enfatizzare in pubblicità la propria appartenenza a settori professionali protetti o regolamentati, in quanto l'iscrizione a un ruolo o albo è in grado di rassicurare il potenziale cliente sulla qualità e affidabilità dei servizi offerti. L'Autorità è stata perciò chiamata in varie occasioni a valutare l'eventuale ingannevolezza di messaggi pubblicitari in cui l'operatore vantava, in maniera diretta o mediata, l'iscrizione a ruoli o albi professionali.

Appare opportuno evidenziare come numerose richieste di intervento pervenute all'Autorità, inviate prevalentemente da concorrenti, siano espressione dell'interesse a tutelare situazioni di privativa previste normativamente. In linea con quanto disposto dall'articolo 2 del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità, nella valutazione di tali messaggi, si limita ad intervenire nell'ambito delle proprie competenze, con riferimento alla possibilità che il carattere ingannevole dell'informazione pubblicitaria pregiudichi il comportamento economico del consumatore. In quest'ottica, si è proceduto in primo luogo ad accertare il possesso o la mancanza del requisito pubblicizzato, relativo all'appartenenza al ruolo o albo, e successivamente è stato valutato se dalla mancata corrispondenza al vero di quanto vantato potesse derivare un eventuale pregiudizio economico al consumatore, nonché una connessa lesione degli interessi dei concorrenti.

Applicando tale processo valutativo si è ritenuto, in relazione a numerosi messaggi attinenti al settore dell'intermediazione nelle imbarcazioni da diporto nautico, che l'indicazione pubblicitaria

secondo la quale una società svolgeva attività di mediatore - quando invece l'operatore risultava essere un mandatario - non assumesse una rilevanza tale da pregiudicare le scelte economiche del consumatore. Infatti, il messaggio pubblicitario si rivolgeva a coloro che intendevano acquistare un'imbarcazione da diporto e l'operatore pubblicitario svolgeva comunque legittimamente attività di vendita di dette imbarcazioni (PI/1828 SCHMIDT & PARTNER INTERNATIONAL YACHT BROKERS; PI/1829 MARINA BROKER; PI/1830 ULISSE 2000 BROKER; PI/1834 YACHT SERVICE BROKER; PI/1836 NAUTIGAMMA BROKER; PI/1837 EAST COAST YACHT BROKER; PI/1838 EUROAPPRODI BROKER; PI/1839 CNT YACHT BROKER). Per converso, si è addivenuti ad una valutazione di ingannevolezza laddove l'insussistenza dei requisiti vantati in pubblicità assumeva diretto rilievo in relazione al pregiudizio del comportamento economico del consumatore. In merito ad un messaggio in cui l'operatore si proponeva come agente di affari in mediazione immobiliare, l'Autorità ha messo in evidenza che la circostanza che «l'operatore pubblicitario non sia in possesso dei requisiti [normativamente] previsti (...) assume per il consumatore una valenza sostanziale in quanto, per espressa previsione legislativa (art. 6, comma 1, della legge 3 febbraio 1989, n. 39), soltanto coloro che sono iscritti nel ruolo hanno diritto alla provvigione» (PI/1963 CORSINI IMPART).

Numerose richieste di intervento hanno riguardato messaggi che prospettavano false opportunità professionali, inseriti in rubriche dedicate alle offerte di lavoro di quotidiani e periodici. In tale campo l'Autorità ritiene necessaria una particolare tutela dei destinatari, in ragione della speciale insidiosità dei messaggi, che si rivolgono prevalentemente a persone in cerca di occupazione e, pertanto, sono in una situazione particolarmente vulnerabile.

Nella maggioranza dei casi, nel corso dell'istruttoria è emerso che tali messaggi, lungi dall'offrire effettive opportunità lavorative, celavano finalità pubblicitarie consistenti, generalmente, nella promozione di corsi a pagamento⁷. In altri casi, il messaggio induceva il destinatario a comporre numeri telefonici a tariffa maggiorata, lasciando intendere che tale telefonata fosse indispensabile al fine di ottenere il lavoro pubblicizzato.

Offerte di lavoro

7. Si rinvia, a titolo esemplificativo, ai casi PI/1671 OFFERTE DI LAVORO 166; PI/1876 GLOBAL DIFFUSION; PI/1937 OFFERTE DI LAVORO MILIONARIE; PI/1945 OFFERTE DI LAVORO EUROGAMES; PI/2020 OFFERTE DI

LAVORO DARWIN; PI/1734 OFFERTE DI LAVORO 166; PI/2095A LEXICO OFFERTE DI LAVORO; PI/1894 OFFERTE DI LAVORO FORMAT; PI/1976 AUDIOTEX 0338; PI/2091 CENTRO COMUNICAZIONI SOCIALI ISFOR.

L'Autorità ha ritenuto che siffatti messaggi pubblicitari difettassero, in primo luogo, dei requisiti di trasparenza imposti dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 74/92, poiché «[celavano], sotto un'apparente offerta di lavoro, il perseguimento di altre finalità pubblicitarie» (PI/1876 GLOBAL DIFFUSION). In secondo luogo, i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli in relazione al loro contenuto fuorviante o non veritiero, a causa dell'assenza di informazioni relative all'operatore pubblicitario e alle reali caratteristiche dei servizi offerti, nonché al carattere oneroso di questi ultimi. Al fine di impedire che le pubblicità in questione continuassero a produrre effetti, nella maggioranza dei casi l'Autorità ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa.

Offerte promozionali

L'Autorità è intervenuta in più occasioni in relazione a pubblicità che segnalavano offerte promozionali presso esercizi commerciali, per verificare l'effettiva disponibilità dei prodotti indicati nell'intero periodo promozionale e in tutti i punti vendita menzionati. In tali messaggi viene generalmente riportata l'avvertenza, imposta ai sensi di legge, «fino ad esaurimento scorte». L'Autorità ha statuito l'ingannevolezza di una pubblicità che «non [forniva], con caratteri chiari ed evidenti, precisazioni circa la fruibilità dell'offerta promozionale fino ad esaurimento scorte» (PI/1934 CITTÀ MERCATO DI CINISELLO BALSAMO). Nei casi in cui era presente l'avvertenza, l'intervento dell'Autorità è stato diretto a verificare in concreto l'adeguatezza delle scorte rispetto alle richieste prevedibili. Pertanto, un messaggio è stato ritenuto ingannevole nonostante riportasse l'avvertenza «fino ad esaurimento scorte», in quanto «detto esaurimento non [era] dovuto ad alcun eccezionale ed inaspettato incremento di domanda»; con riferimento alla durata dell'offerta, l'Autorità si è affermato che «l'assenza di un prodotto di cui è pubblicizzata la vendita promozionale per un periodo significativamente lungo, pari a due terzi della complessiva durata dell'offerta, rende il messaggio idoneo ad indurre in errore i consumatori» (PI/1866 OFFERTA GIACOMELLI SPORT).

Si segnala infine un provvedimento avente ad oggetto un messaggio, riportato su una confezione, in cui veniva pubblicizzata un'iniziativa promozionale; il problema sorgeva dalla circostanza che il prodotto così confezionato era commercializzato successivamente alla scadenza della promozione. L'Autorità ha affermato che, laddove la data di scadenza della promozione sia riportata con caratteri notevolmente ridotti sulla confezione del prodotto, un tale messaggio è potenzialmente idoneo ad indurre in errore i destinatari sulle caratteristiche e sulla durata dell'operazione. Infatti il consumatore, al momento dell'acquisto, non ha «motivo di dubitare che il termine di partecipazione al concorso sia scaduto e non è dunque indotto a controllare l'effettiva durata dell'iniziativa». Pertanto, la

valutazione dell'Autorità non ha riguardato la circostanza che venga commercializzato un prodotto la cui confezione pubblicizza un'offerta promozionale scaduta, quanto il fatto che la data di validità della promozione riportata su detta confezione non sia immediatamente leggibile (PI/2222 RULLINI IMATION SCOTCH).

Il sistema della certificazione dei prodotti o dei sistemi di produzione è in pieno sviluppo in Italia, come del resto negli altri paesi dell'Unione Europea, in base all'opinione sempre più diffusa che adeguare i prodotti o i sistemi di produzione agli standard previsti sia dai sistemi di qualità che da normative settoriali di derivazione comunitaria sia necessario al fine di competere efficacemente sul mercato. Analogamente a quanto avviene per l'iscrizione a ruoli o albi nelle professioni, la certificazione viene utilizzata pubblicitariamente dalle imprese come garanzia, nei confronti del mercato, della qualità dei loro prodotti o sistemi di gestione.

L'Autorità ha valutato alcuni messaggi che, nel vantare il possesso della certificazione dei prodotti pubblicizzati, lasciavano intendere che detta certificazione fosse normativamente obbligatoria. Al riguardo, è stata accertata, in primo luogo, la corrispondenza al vero della suddetta prospettazione, effettuando una ricostruzione della normativa di settore: i messaggi sono stati ritenuti ingannevoli laddove tale obbligatorietà risultava insussistente. Si è infatti affermato che detti messaggi erano idonei a pregiudicare le scelte economiche dei consumatori, inducendoli a ritenere che per il prodotto pubblicizzato la certificazione costituisse un presupposto necessario (PI/1850 BRUCIATORI AVANZINI; PI/1995 CHIUSINI MCP-MARCHIO CEE; PI/2144 CHIUSINI MARIO CIRINO POMICINO; PI/2174 LINK SERVICE).

In un caso è stato ritenuto ingannevole un messaggio in cui si pubblicizzava la conformità dei prodotti alle norme UNI EN 124, senza precisare che la conformità dichiarata si riferiva alle specifiche tecniche contenute nella precedente versione della norma e non in quella in vigore. L'Autorità, dopo aver preliminarmente rilevato il carattere volontario di detta disciplina, ha osservato, tuttavia, che la natura volontaria delle norme non escludeva che il produttore, nel farvi riferimento in pubblicità, fosse tenuto a riferirsi alla normativa vigente o quantomeno a segnalare in modo appropriato che la vantata conformità si riferiva ad una precedente versione della norma (PI/1995 CHIUSINI MCP-MARCHIO CEE).

In termini generali, occorre precisare che l'approccio seguito dall'Autorità è stato nel senso di verificare l'effettivo possesso della certificazione vantata, senza entrare nel merito del processo di certificazione. In un caso relativo al vetrocemento, l'Autorità ha chiarito come l'oggetto del procedimento sia «cirscritto all'accertamento della rispondenza al vero dell'affermazione contenuta nel messaggio, secondo la quale il vetromattone, [...] vanta una resistenza al fuoco

La pubblicità delle certificazioni

certificata». Pertanto, nel caso di specie si è ritenuto che il messaggio «limitandosi a dar conto in modo rispondente al vero della certificazione ottenuta sul campione testato, [...] non presenta profili di ingannevolezza, [non potendo costituire oggetto di sindacato] le modalità con cui le prove sono state eseguite e l'attendibilità dei risultati certificati, in quanto profili che non attengono alla eventuale ingannevolezza dei messaggi esaminati» (PI/2077 VETROCEMENTO DIELVE).

PRINCIPI INTERPRETATIVI

IL MESSAGGIO PUBBLICITARIO

La nozione di pubblicità

L'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 74/92 definisce pubblicità «qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi».

Alla luce del dettato normativo, la qualificazione di un messaggio come pubblicità si incentra sul riscontro della sua finalità promozionale di vendita di beni o servizi. Nel dare applicazione alla disposizione, l'Autorità ha adottato il criterio in base al quale la natura pubblicitaria di una comunicazione d'impresa è rinvenibile ogniqualvolta la promozione di beni o servizi si presenti come lo scopo primario e diretto della comunicazione stessa. Nelle fattispecie concrete, al fine di verificare se lo scopo pubblicitario perseguito sia diretto o mediato, primario o secondario, si è ritenuto che vada preliminarmente esaminato il contenuto della comunicazione. Al riguardo, occorre precisare che la qualificazione data alla comunicazione da parte dell'operatore pubblicitario non ha assunto rilievo determinante; al contrario, è stato valutato, in concreto, se il contenuto e la natura del messaggio risultassero o meno coerenti con la qualificazione pretesa. Tale esame tiene conto sia delle caratteristiche espressive della comunicazione sia del contesto primario in cui la diffusione risulta essere avvenuta.

Dei criteri menzionati è stata fatta applicazione in fattispecie aventi ad oggetto messaggi diffusi nel corso di conferenze stampa (PI/2136 LINEE GUIDA PER UNA SANA ALIMENTAZIONE ITALIANA e PI/2240 MAIL EXPRESS POSTE PRIVATE) per arrivare ad escluderne la natura pubblicitaria. Allo stesso modo, è stata esclusa la natura pubblicitaria di documenti di carattere riservato comprovatamente destinati ad avere una diffusione esclusivamente interna all'impresa (PI/2374 ITALIANA ASSICURAZIONE).

Poiché il parametro rilevante è la finalità perseguita dal messaggio, l'identità dell'operatore non risulta determinante ai fini della qualificazione della natura delle comunicazioni dallo stesso diffuse. Pertanto, l'Autorità ha avuto modo di precisare che anche le comunicazioni diffuse da un'associazione che persegue fini esclusivamente ideali possono assumere natura pubblicitaria nella misura in cui siano volte a promuovere la cessione di beni o la prestazione di servizi dietro corrispettivo. Nel caso concreto l'analisi della finalità perseguita dalla comunicazione ha portato tuttavia a escludere la valenza pubblicitaria in quanto la stessa è risultata rivolta non a reclamizzare l'attività economica svolta dall'associazione bensì a perseguire finalità statutarie per le quali l'associazione forniva assistenza gratuita (PI/2139 LEGA TUMORI).

Riguardo alle etichette apposte sulle confezioni dei prodotti, è stato messo in evidenza come l'insieme delle componenti di natura grafica, decorativa, strutturale e verbale della confezione contribuisca a condizionare la scelta del consumatore al momento dell'acquisto. Sulla base di tali considerazioni, è stato affermato che il messaggio costituito dall'insieme degli elementi contenuti nell'etichetta del prodotto rientra a pieno titolo nella definizione di messaggio pubblicitario prevista dal decreto legislativo (PI/2067 CORRETTORE LIQUID PAPER; PI/2033C BLANCO PELIKAN).

Di norma le richieste di intervento inviate all'Autorità hanno a oggetto un singolo messaggio pubblicitario. Tuttavia, accade spesso che il messaggio segnalato sia parte di una campagna pubblicitaria più articolata. Per valutare l'intero insieme di informazioni messo a disposizione dei consumatori, l'Autorità non può prescindere dall'analisi del contesto in cui il messaggio è inserito, ovvero della campagna pubblicitaria di riferimento. A tale scopo, viene richiesto all'operatore pubblicitario di fornire precise indicazioni in merito alla composizione ed alla relativa pianificazione della campagna nel suo complesso.

Nell'ambito di un caso riguardante la pubblicità di una marca di ciclomotori, i messaggi segnalati, per quanto diversi tra loro e apparsi su vari veicoli pubblicitari, sono stati considerati come facenti parte di un'unica campagna pubblicitaria, sulla base del fatto che essi sottendevano una comune strategia di marketing, resa manifesta sia dall'analogo contenuto, che presentava lo stesso profilo di protagonisti e azioni di equivalente natura, sia dalle scelte stilistiche, attraverso l'impiego della tecnica del bianco e nero. La valutazione ha riguardato quindi la campagna pubblicitaria nel suo complesso (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI; cfr. anche PI/2119 LA SELEZIONE DANONE).

L'Autorità è stata chiamata ad esprimersi anche con riguardo a più messaggi riferiti a prodotti diversi, tuttavia riconducibili a un'unica campagna pubblicitaria finalizzata a promuovere le caratteristiche di un'intera linea di prodotti. L'analisi si è appuntata in primo luogo sugli elementi comuni ai diversi messaggi, al fine di ve-

**Il concetto di
campagna
pubblicitaria**

rificarne la compatibilità con le caratteristiche effettivamente possedute dai prodotti pubblicizzati. Successivamente, sono stati considerati i singoli messaggi, tenendo in considerazione l'influenza esercitata su questi ultimi dalla campagna che li ricomprendeva. Un caso esemplare ha riguardato le confezioni di una linea di yogurt e mousse e i relativi filmati pubblicitari televisivi. Pur escludendo l'ingannevolezza del nome della linea, che evocava valori di leggerezza e benessere fisico, l'Autorità ha ritenuto ingannevole il filmato pubblicitario riferito alla mousse. Esso era realizzato secondo una struttura analoga a quella dello spot dello yogurt. Le scritte in sovraimpressione («Solo lo 0,1% di rumore», «Solo lo 0,1% di smog», «Solo lo 0,1% di traffico») erano simili a quelle del filmato dello yogurt, ad eccezione di quella conclusiva, che da «Solo lo 0,1% di grassi» diventava «100% di gusto». Se nel filmato dello yogurt il richiamo allo 0,1% serviva ad attribuire al prodotto una caratteristica fisica, vale a dire il tenore di grassi, esso non trovava invece alcuna ragion d'essere nello spot dedicato alla mousse, se non l'analogia con l'altro filmato. E' stato pertanto sostenuto che la ripetuta citazione del valore 0,1% nello spot della mousse, in abbinamento con l'affermazione finale «Magri che è un piacere», fosse idonea a lasciar erroneamente intendere ai destinatari che anche nella mousse fosse presente una quota di grassi pari allo 0,1% (PI/1941 DANONE VITASNELLA).

La pubblicità anticipatoria o teaser

Sono stati segnalati all'Autorità alcuni annunci riconducibili a una tipologia particolare di pubblicità, la pubblicità cosiddetta *teaser* o anticipatoria. Obiettivo del messaggio, in questi casi, non è quello di stimolare in maniera diretta la vendita del prodotto o servizio prospettato, ma di creare aspettativa in relazione a un evento che si verificherà in futuro (l'ingresso di un nuovo operatore nel mercato, il lancio di un nuovo prodotto o di una promozione e così via). Per le sue peculiari finalità, tale tipologia di pubblicità è raramente dettagliata, limitandosi piuttosto ad alcuni essenziali riferimenti, che troveranno compiuta articolazione in annunci successivi.

In questo contesto, nel corso dell'anno l'Autorità ha archiviato alcune richieste di intervento, riferite a pubblicità anticipatorie diffuse da nuovi operatori che si apprestavano ad iniziare la propria attività, ritenendo che a tali messaggi, per la loro genericità, non fosse riconducibile l'attivazione di specifici comportamenti economici da parte dei destinatari. In linea con tale impostazione, in una pronuncia relativa a un messaggio diffuso prima dell'avvio di un'iniziativa promozionale si è ritenuto che la pubblicità, nella sua genericità, non fosse idonea ad indurre in errore i destinatari, non suscitando affidamento su precisi elementi della promozione, se non sulla semplice possibilità di acquisire, a particolari condizioni, un telefono cellulare. Infatti, il comunicato aveva manifestamente lo scopo di destare l'interesse e la curiosità dei consumatori, comunicando loro l'imminente inizio della promozione. Quest'ultima, divenuta operativa, era poi stata divulgata attraverso un messaggio che riportava dettagliatamente i termini e le condizioni dell'operazione promozionale (PI/1973 CONTO GENIUS).

L'INGANNEVOLEZZA DEL MESSAGGIO

Per valutare la sussistenza del pregiudizio al comportamento economico, l'Autorità considera l'incidenza degli elementi fuorvianti del messaggio sulla scelta del destinatario di aderire o meno all'offerta pubblicizzata. Così, in un caso riguardante la pubblicità di un *residence* per le vacanze, si è ritenuto che l'inesatta indicazione del prezzo di una spesa accessoria non potesse essere sufficiente a qualificare la pubblicità come ingannevole, in quanto tale fatto non correva in modo determinante a orientare il comportamento dei consumatori ai fini della scelta della struttura alberghiera (PI/1902 SARDINIA INTERNATIONAL TRAVEL). Analogamente, nel caso di un messaggio che descriveva una promozione riguardante numerosi prodotti in vendita presso un ipermercato, all'erronea indicazione del prezzo di un particolare bene non è stata attribuita un'incidenza significativa nella determinazione delle scelte dei consumatori, perché nel caso specifico si è ritenuto che l'appetibilità della pubblicità fosse riconducibile alle condizioni di offerta dell'insieme degli articoli posti in promozione (PI/2114 IPERLAVORATORE).

Il pregiudizio al comportamento economico è stato ricondotto, in numerosi casi, ai costi, a carico del consumatore, derivanti dall'induzione in errore provocata dal messaggio. In una pronuncia riguardante la pubblicità di una tariffa telefonica, si è affermato che il pregiudizio per i consumatori, discendente dall'ingannevolezza del messaggio, includeva sia la scelta di un regime tariffario subottimale che i costi sostenuti a fronte delle singole telefonate, realizzate nella convinzione di pagare una tariffa minore di quella sostenuta (PI/2149 TARIFFA OK TIM).

La considerazione degli specifici destinatari del messaggio ha rappresentato, in determinate pronunce, un elemento rilevante per affermare o per escludere la sussistenza del pregiudizio. In un caso in cui, nella prima pagina di un giornale che diffonde informazioni su bandi di concorso si presentava, tra gli altri, un concorso per cuochi, mentre all'interno del giornale non esisteva alcun bando per tale figura professionale, l'Autorità ha rilevato che l'indicazione puntuale delle singole figure professionali aveva l'effetto di frammentare il messaggio, e quindi il target dei destinatari, in tanti annunci quante erano le professionalità indicate. Di conseguenza, per chi acquistava il giornale in ragione dell'indicato concorso, l'assenza del bando si risolveva nella totale inutilità della pubblicazione (PI/2116 CONCORSI PER TUTTI F.LLI ADRIANI).

In numerosi casi l'Autorità ha ritenuto ingannevoli messaggi che omettevano di fornire informazioni essenziali relative alle caratteristiche dei beni o servizi pubblicizzati, ovvero alle condizioni alle quali gli stessi venivano forniti. Tuttavia, non ogni omissione informativa determina necessariamente l'ingannevolezza del messaggio.

E' considerata rilevante, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, una omissione informativa in grado di limitare significativamente la portata di un'affermazione contenuta nel messaggio. Così, a titolo

Il pregiudizio al comportamento economico del consumatore

La rilevanza delle omissioni

esemplificativo, un annuncio che pubblicizzava nuove tariffe aeree internazionali attraverso lo slogan «*A voi volare dove vi pare e piace*», è stato ritenuto ingannevole per aver omesso di informare che dette tariffe erano applicabili solo a voli per l'Europa e gli Stati Uniti (PI/2006 ALITALIA NUOVE TARIFFE). Analogamente, sempre nel campo delle tariffe aeree, l'aver affermato che le offerte proposte erano valide tra il 1° novembre '97 e il 28 febbraio '98, senza precisare che l'offerta era esclusa nel periodo natalizio, determinava l'ingannevolezza del messaggio anche in presenza di un'avvertenza generica circa l'esistenza di particolari restrizioni limitative delle condizioni di offerta (PI/1736 AMERICAN AIRLINES).

In alcuni casi l'Autorità ha escluso che l'omissione informativa fosse ingannevole in quanto riguardava aspetti solo incidentalmente reclamizzati nel messaggio pubblicitario. Nel caso di un messaggio che pubblicizzava i programmi di «+Calcio» e, solo incidentalmente, la possibilità di locazione di un ricevitore digitale, l'Autorità ha osservato che il non aver specificato che l'apparecchio offerto in locazione utilizzava un determinato standard tecnico, incompatibile con alcuni tipi di trasmissione da parte di emittenti estere, non rappresentava un'omissione significativa ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 (PI/1699 RICEVITORE DIGITALE NOKIA).

La valutazione circa la rilevanza dell'omissione tiene conto della decodifica ragionevolmente operata dai consumatori sulla base del messaggio pubblicitario, anche in considerazione di circostanze che risultino generalmente presupposte dagli stessi, a prescindere da quanto espressamente affermato nel messaggio (PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

La verifica della completezza del messaggio ha tenuto conto delle caratteristiche e dei limiti strutturali del veicolo di comunicazione utilizzato per la sua diffusione. L'Autorità ha ritenuto ingannevole un annuncio tabellare che prospettava la possibilità di ricevere gratuitamente un telefono GSM a fronte della sottoscrizione di un conto corrente, senza tuttavia precisare che, per beneficiare dell'omaggio, i sottoscrittori avrebbero dovuto sottostare a determinati vincoli, quali un abbonamento al servizio telefonico di durata almeno biennale e il mantenimento del conto corrente per almeno un biennio. E' stato rilevato che, a fronte di numerose indicazioni sulle caratteristiche e sugli aspetti più appetibili della promozione, venivano sottaciute le menzionate condizioni contrattuali di adesione, le quali assumevano per i consumatori un ruolo decisivo ai fini della valutazione dell'effettiva convenienza dell'offerta pubblicizzata. Tuttavia, nel medesimo provvedimento si è esclusa l'ingannevolezza di un cartellone pubblicitario affisso presso le agenzie dell'istituto bancario, in considerazione delle modalità di diffusione e del tipo di informazione veicolata. Tale messaggio, infatti, si limitava a enfatizzare la promozione, presentandola come «*Il colpo del secolo*» e concludendo «*Puoi farlo, basta chiederlo*», con lo scopo evidente di stimolare la curiosità dei consumatori consentendo loro di assumere agevolmente, presso la medesima agenzia in cui era esposto il cartellone, le necessarie ulteriori informazioni (PI/1891 CONTO ASCOLTO).

La natura del bene costituisce un ulteriore parametro impiegato per stimare la rilevanza dell'omissione. In alcuni casi, il riconoscimento del fatto che determinati beni, in ragione del loro rilievo economico e della natura non frequente dell'acquisto, normalmente sono comperati solo dopo un'adeguata raccolta di informazioni da parte del consumatore, ha contribuito, insieme ad altri elementi, ad escludere la portata ingannatoria di determinate omissioni (PI/1948 OMNITEL CITY II TARIFFA LOCALE). Tuttavia anche per questo tipo di beni le omissioni informative sono state considerate rilevanti, ai fini dell'applicazione del decreto n. 74/92, laddove una variabile particolarmente significativa, quale il costo del servizio, risultava definita in modo ingannevole, in quanto il consumatore avrebbe potuto essere indotto a non acquisire ulteriori informazioni sul dato pubblicizzato (PI/1792 PUBBLICITÀ SERVIZI OMNITEL).

In alcuni casi sottoposti all'attenzione dell'Autorità è stato accertato come la mancata corrispondenza tra quanto prospettato nel messaggio e la prestazione in concreto fruita dal consumatore non fosse riconducibile tout court ad oggettiva ingannevolezza della fattispecie pubblicitaria, ma piuttosto ascrivibile a circostanze contingenti o a comportamenti isolati di soggetti diversi dall'operatore pubblicitario. In alcune decisioni relative a pubblicità di operazioni promozionali, per la cui realizzazione l'operatore si avvaleva di una rete distributiva o di affiliati non direttamente controllati, il riscontro dell'occasionalità e dell'unicità della difformità della prestazione rispetto a quanto pubblicizzato ha portato l'Autorità a non adottare una valutazione di ingannevolezza, a fronte di documentazione che attestava la diligenza del committente del messaggio nel predisporre le attività necessarie al corretto svolgimento della promozione e alla verifica della regolare realizzazione della promozione presso i punti vendita o gli affiliati coinvolti nell'iniziativa (PI/1737 BOLLINI FINA; PI/2055 DÉPLIANT DITTA BUFFETTI; PI/2084 OMAGGIO CHICCO).

Analogamente, il disguido o il mero errore tecnico verificatosi nell'espletamento delle attività promozionali e non direttamente imputabile all'operatore pubblicitario, né dallo stesso prevedibile, ha contribuito a escludere un giudizio di ingannevolezza del messaggio. Nella valutazione compiuta dall'Autorità è stato altresì tenuto in considerazione il comportamento dell'operatore il quale, una volta rilevato l'errore o il disguido si sia prontamente attivato per impedire l'ulteriore diffusione del messaggio o per rimuoverne gli effetti (PI/2024 CERTOSA GALBANI; PI/1819 CD ROM PLAYSTATION MAGAZINE).

L'Autorità ha ricevuto alcune denunce, nel corso dell'anno, in merito alla presunta ingannevolezza di messaggi promozionali aventi un carattere indirettamente comparativo, che si caratterizzavano per lo più per la presenza di espressioni volte a evidenziare una posizione di preminenza dell'operatore pubblicitario nel mercato e nei quali si prospettava un confronto con imprese concorrenti le quali, ancorché non indicate nominativamente, risultavano facil-

**Errori tecnici
e disguidi
occasionalmente**

**La comparazione
pubblicitaria**

mente individuabili. Riguardo a tali messaggi, l'Autorità ha rilevato che, ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, la valutazione di pubblicità indirettamente comparative deve essere svolta al fine di verificare l'idoneità delle stesse a indurre in errore i destinatari e, per tale motivo, a pregiudicarne le scelte economiche. I profili di comparazione e denigrazione lamentati dalla parte richiedente possono rientrare, pertanto, nell'ambito di applicazione del decreto solamente nella misura in cui realizzano una forma di pubblicità ingannevole. Secondo questa impostazione, in particolare, laddove è stata accertata la veridicità sostanziale delle affermazioni riportate nei messaggi, valutato il messaggio nell'ambito del contesto pubblicitario di riferimento, l'Autorità ha ritenuto che la prospettazione di una posizione di *leadership* fornisca un'informazione ai potenziali consumatori, senza che ciò costituisca una violazione del decreto legislativo n. 74/92 (PI/2122 ZUCCHETTI).

L'Autorità ha inoltre esaminato una serie di messaggi pubblicitari che riportavano alcuni ritagli di articoli giornalistici tratti da autorevoli quotidiani, in cui veniva evidenziato che da una ricerca risultava che le tariffe praticate dall'impresa di telecomunicazioni pubblicizzata fossero le più convenienti in Europa. Ad avviso dell'impresa concorrente che aveva inviato la richiesta di intervento, sussisteva una evidente strumentalizzazione pubblicitaria della notizia riportata, la quale, peraltro, oltre ad essere fondata su una fonte informativa di secondo o terzo grado, sarebbe poi stata di gran lunga ridimensionata dagli stessi autori della ricerca. L'Autorità, sulla base del presupposto che la valutazione dei messaggi segnalati non dovesse riguardare tanto l'accertamento della veridicità o l'attendibilità di ciò che era riportato negli articoli giornalistici ai quali i messaggi stessi facevano riferimento, quanto, piuttosto, l'uso che degli stessi era stato fatto nel contesto delle relative pubblicità, ha ritenuto che le fattispecie contestate fossero ingannevoli. Infatti, le modalità attraverso le quali la notizia era stata riportata nei messaggi apparivano tali da produrre effetti sproporzionati rispetto al contenuto meramente informativo dei singoli articoli. E' stato rilevato, in proposito, che in determinate situazioni si può avere un giudizio di ingannevolezza anche nei confronti di un messaggio pubblicitario che riporti testualmente determinate affermazioni traendole da altre fonti, quando tali affermazioni siano utilizzate in maniera tendenziosa, ovvero in modo da alterare il loro intrinseco contenuto (PI/1986 TIM COSTA MENO).

Sempre con riferimento a presunti effetti ingannevoli di pubblicità comparative indirette, l'Autorità ha invece escluso l'ingannevolezza di un messaggio che affermava: «siamo stati i primi ad abbassare i mutui al 5%». Ad avviso dell'impresa denunciante, tale affermazione determinava un travisamento della realtà, in quanto la posizione di primato pretesa sarebbe stata anteriormente acquisita dalla stessa segnalante, con l'offerta di crediti fondiari a tassi di interesse pari o inferiori al 5%. Considerato che dall'istruttoria svolta si poteva desumere che i suindicati prodotti finanziari erano stati immessi sul mercato in sostanziale concomitanza temporale e,

inoltre, che possedevano caratteristiche e condizioni di applicazione sostanzialmente diverse, l'Autorità ha ritenuto che, nel caso di specie, un ulteriore accertamento riguardo alla posizione di primato pubblicizzata apparisse irrilevante ai fini della valutazione dell'idoneità del messaggio a trarre in inganno i clienti, sulla base dell'assunto che, nel caso di specie, ciò che maggiormente interessa questi ultimi non è tanto l'attendibilità del primato vantato, quanto, piuttosto, la possibilità di usufruire effettivamente del mutuo alle condizioni prospettate (PI/2081A TASSI MUTUO BPM).

TRASPARENZA, SALUTE E SICUREZZA, BAMBINI E ADOLESCENTI

La pubblicità non trasparente assume principalmente due forme, a seconda del contesto in cui si situa: in ambito giornalistico, messaggi pubblicitari possono essere presentati come articoli, acquisendo in questo modo la credibilità di una notizia (cosiddetta pubblicità redazionale); all'interno di programmi di intrattenimento o opere cinematografiche, determinati prodotti possono essere inseriti nel tessuto narrativo a fini pubblicitari (cosiddetto *product placement*). La valutazione relativa alla trasparenza di un messaggio pubblicitario da parte dell'Autorità si sviluppa in due fasi: in primo luogo l'accertamento della natura, pubblicitaria o meno, del messaggio; successivamente, nel caso in cui si tratti di pubblicità, la verifica circa la riconoscibilità della natura pubblicitaria del messaggio da parte dei consumatori.

Con riferimento ad alcuni articoli pubblicati nella rubrica «Affari» di una rivista, l'Autorità ha ritenuto che la circostanza che essi traessero origine da comunicati stampa inviati spontaneamente dalle imprese non fosse sufficiente a escluderne la finalità pubblicitaria: ciò che assumeva rilievo era invece lo stile elogiativo, tipico della comunicazione pubblicitaria, utilizzato nella redazione degli articoli, unitamente al fatto che essi riportavano notizie cui poteva attribuirsi una diretta rilevanza commerciale e promozionale. Sotto il profilo della riconoscibilità, è stato rilevato che la struttura e l'impostazione grafica dei messaggi non differivano da quelle impiegate negli altri articoli ospitati nella medesima rivista (PI/1912 REDAZIONALI GENTE).

Utilizzando un analogo approccio è stata invece esclusa la natura pubblicitaria di un articolo, apparso su un quotidiano, che descriveva servizi di assistenza telefonica e soccorso stradale proposti da una società appartenente a un noto gruppo automobilistico. Nel caso di specie non è stata rinvenuta la sussistenza di univoci elementi presuntivi dai quali potesse essere desunta la natura pubblicitaria del testo in esame. Se infatti sussistevano elementi, sia di tipo contenutistico-stilistico, sia relativi ai rapporti societari intercorrenti tra editore e impresa che offriva il servizio recensito, che potevano in qualche modo suggerire la natura pubblicitaria dello stesso, altri elementi inducevano invece a escluderla. Tra questi, è stato evidenziato che l'articolo in questione si poneva in diretta relazione con la

La pubblicità non trasparente

conferenza stampa tenuta pochi giorni prima dagli amministratori delegati della società menzionata, i cui contenuti erano stati ripresi da numerosi altri giornali, nel medesimo arco temporale, dedicando loro mediamente lo stesso spazio. Inoltre, l'articolo in questione era pubblicato in una rubrica in cui venivano presentate autovetture e servizi di altre case automobilistiche con analoghi riferimenti puntuali, quali prezzi, caratteristiche tecniche, e indirizzi Internet, a testimonianza di un uniforme taglio di informazione commerciale che la suddetta rubrica svolgeva all'interno del giornale (PI/2132 LA STAMPA-FIAT).

In relazione alla tematica del *product placement*, è stato rilevato che ciò che conduce a ravvisare la natura pubblicitaria di una scena non è la semplice inquadratura del prodotto e la riconoscibilità del marchio, bensì il fatto che tale inquadratura non rappresenti un semplice elemento ancillare rispetto al tessuto narrativo, ma si inserisca, al contrario, in una scena capace di attribuire delle precise valenze allo specifico prodotto raffigurato. Al riguardo, possono essere menzionati due casi affrontati nel corso del 1998, nei quali l'analisi ha riguardato il fatto che nelle scene esaminate fossero rinvenibili gli elementi costitutivi di un messaggio pubblicitario tradizionale.

Il primo caso riguarda un episodio di una nota serie televisiva, in cui è stata individuata una fattispecie di pubblicità non trasparente a favore di un'impresa italiana produttrice di preziosi. In una scena girata all'interno di una gioielleria, risultava inquadrata più volte una targa recante la denominazione della stessa. La fissa insistenza sul marchio commerciale era poi abbinata alla situazione di due personaggi intenti a parlare di un gioiello «davvero speciale» e «unico, come la donna che lo porterà». Ad ulteriore riprova della intenzionalità pubblicitaria stava il fatto che - nella scena in cui l'anello veniva offerto in dono - il cofanetto veniva inquadrato in modo da far leggere, ancora una volta, la denominazione dell'impresa produttrice posta all'interno del coperchio del cofanetto (PI/1989 BEAUTIFUL VARIE PUBBLICITÀ).

Nel secondo caso, è stata accertata la sussistenza di una pubblicità non trasparente a favore di un marchio di sigarette, nell'ambito di un cartone animato destinato ad un pubblico di giovani e giovanissimi. La scena dell'offerta della sigaretta era realizzata attraverso una ripresa ravvicinata del pacchetto, sul quale si poteva distintamente riconoscere un noto marchio. L'Autorità ha riscontrato in tale scena determinati elementi che si confacevano a un messaggio pubblicitario. In primo luogo, alla sigaretta veniva associata una specifica prestazione: essa era impiegata come strumento per rassicurare un personaggio del cartone e fargli superare un momento di ansia. Nella successiva fase di consumo, poi, venivano valorizzate le proprietà gustative del prodotto, attraverso la raffigurazione di due fumatori che gustavano con soddisfazione il fumo della sigaretta. Le caratteristiche evidenziate non erano attribuite al prodotto in maniera generica: le sigarette venivano esplicitamente identificate

attraverso l'inquadratura dedicata al pacchetto, su cui compariva il marchio. Dall'analisi del messaggio, l'Autorità ha dunque rilevato che i contenuti e la strutturazione della scena rappresentata realizzavano un rilevante effetto pubblicitario, in quanto risultavano in grado di originare, presso un pubblico di giovani e giovanissimi, una positiva predisposizione rispetto al consumo delle sigarette della marca raffigurata. Infine, è stato sottolineato il fatto che le sigarette in parola venivano ad essere associate al personaggio che le aveva utilizzate e offerte, il quale era uno dei protagonisti del cartone animato. In questo modo, il prodotto veniva a giovare dell'atteggiamento di benevolenza e simpatia che gli appassionati riservavano a tale personaggio (PI/2101 LUPIN-ITALIA 1).

L'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92 disciplina la pubblicità di prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori. La finalità della norma è quella di imporre un obbligo positivo di informazione a carico dell'operatore pubblicitario in relazione all'eventuale pericolosità dei prodotti pubblicizzati, allo scopo di tutelare i consumatori. La norma risulta applicabile nelle ipotesi in cui l'inosservanza delle regole di prudenza da parte dei destinatari sia direttamente imputabile a un'omissione del messaggio, relativa alla pericolosità in sé del prodotto pubblicizzato.

L'Autorità ha valutato come ingannevoli alcuni opuscoli che illustravano le modalità di realizzazione di impianti elettrici utilizzando prodotti acquistabili presso una catena di vendita di articoli di bricolage. Se, da un lato, i messaggi non nascondevano che le prospettate utilizzazioni dei prodotti pubblicizzati richiedevano lo svolgimento di attività potenzialmente pericolose, dall'altro essi non menzionavano che l'installazione dell'impianto, in considerazione della finalità di tutela della sicurezza degli impianti elettrici nelle abitazioni, doveva essere effettuata da soggetti in possesso della necessaria abilitazione e che comunque era obbligatorio il rilascio di apposita dichiarazione di conformità. Poiché i principali destinatari dei messaggi, considerata la tipologia dei punti vendita presso i quali essi erano distribuiti, erano consumatori non necessariamente provvisti di specifica esperienza in materia, si è ritenuto che la pubblicità potesse indurre a comportamenti pericolosi per la salute e la sicurezza (PI/2277 CASTORAMA ITALIA).

In una pronuncia è stato affermato che la pericolosità dei ciclomotori, che erano oggetto della campagna pubblicitaria esaminata, pur non rappresentando una caratteristica intrinseca, può derivare da un improprio utilizzo del mezzo, quando cioè il guidatore non rispetti le comuni regole di prudenza e vigilanza. Tuttavia, poiché detta potenziale pericolosità era di comune esperienza, si poteva escludere che l'omissione di notizie in tal senso costituisse una violazione dell'articolo 5 del decreto. Tale norma mira infatti a informare i consumatori circa la suscettibilità del prodotto a porre in pericolo la loro salute e sicurezza laddove tale pericolosità non sia conosciuta o facilmente conoscibile da parte degli stessi, così da indurli a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI).

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

Meritano inoltre di essere segnalate alcune decisioni relative a indicazioni contenute sulle confezioni di prodotti destinati a essere utilizzati anche da minori. In tali casi, l'Autorità ha fatto riferimento a una nozione più ampia di potenziale pericolo rispetto a quella individuata da eventuali normative di settore, considerando anche l'eventuale sussistenza di situazioni in cui sia possibile riscontrare un uso improprio del prodotto pubblicizzato. L'accertamento è stato pertanto condotto valutando in concreto se i messaggi in parola fossero idonei a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza (PI/2067 CORRETTORE LIQUID PAPER; PI/2033C BLANCO PELIKAN).

La pubblicità rivolta a bambini e adolescenti

La naturale credulità e mancanza di esperienza di bambini e adolescenti ha indotto il legislatore ad accordare a tali soggetti una tutela superiore, in quanto fruitori di messaggi pubblicitari, rispetto a quella riconosciuta alla generalità dei consumatori, attraverso l'inserimento di una specifica disposizione, ossia l'articolo 6, nel decreto n. 74/92. In applicazione di questa norma, nel 1998 l'Autorità ha ritenuto che una telepromozione di giocattoli, inserita nell'ambito di una trasmissione per bambini, non fosse chiaramente riconoscibile come pubblicità da parte dei più piccoli, in tal modo risultando idonea ad abusare della loro naturale credulità e mancanza di esperienza. Al riguardo, l'Autorità ha preso atto del fatto che la questione della riconoscibilità delle telepromozioni è affrontata dal decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, il quale prescrive che esse debbano essere distinte dal resto del programma mediante la scritta messaggio promozionale: sotto tale profilo, la normativa vigente era stata rispettata con riferimento al messaggio in esame. Tuttavia, l'Autorità ha rilevato che, a fronte di altre norme del sistema radiotelevisivo che si preoccupano di tutelare i minori, il decreto ministeriale n. 581/93 prende in considerazione la generalità dei consumatori, senza prevedere distinzioni in relazione a tale particolare tipologia di soggetti. Sulla base di tale rilievo, l'Autorità ha ritenuto di dover adottare un approccio di tipo sostanziale, per valutare in concreto se il messaggio fosse idoneo ad abusare della naturale credulità o mancanza di esperienza dei minori. L'analisi ha perciò riguardato gli elementi fattuali del messaggio e il contesto in cui lo stesso era inserito, non rilevando, in tale ambito, il rispetto formale di specifiche previsioni di legge, comunque dettate per rispondere a obiettivi diversi da quelli individuati dal decreto legislativo n. 74/92.

Su questa base, l'Autorità ha escluso che la natura pubblicitaria della telepromozione segnalata fosse chiaramente riconoscibile da parte dei bambini più piccoli. In primo luogo, l'indicazione «messaggio promozionale» non costituiva una avvertenza adeguata, in considerazione del fatto che i bambini più piccoli non sono in grado di leggere, o comunque di cogliere appieno il significato della dicitura. In relazione agli elementi costitutivi del messaggio, è stato rilevato che la telepromozione non veniva chiaramente annunciata, ma al contrario era introdotta dal conduttore del programma con una formulazione ambigua. Inoltre, il legame tra il momento pro-

mozionale e la trasmissione era prodotto dalla partecipazione del conduttore alla presentazione dei giocattoli, dalla presenza dei bambini del pubblico e dalla partecipazione del coro che intonava il motivo musicale introduttivo e finale. In assenza di avvertenze idonee a comunicare ai piccoli spettatori la sua natura pubblicitaria, il messaggio aveva così l'effetto di incidere indebitamente sui livelli di attenzione e di coinvolgimento, giacché i sentimenti di simpatia e benevolenza nutriti dai bambini nei confronti della trasmissione e dei suoi protagonisti venivano a riverberarsi sul messaggio e, di conseguenza, sul prodotto pubblicizzato (PI/1950 GIG LIBRO DEI GIOCATTOLI).

Sempre in applicazione dell'articolo 6 del decreto l'Autorità, con provvedimento d'urgenza, ha sospeso la diffusione di un manifesto pubblicitario di una marca di abbigliamento giovane, che ritraeva un giovane uomo intento a segare il braccio di un manichino. E' stato infatti ritenuto che l'immagine cruenta e violenta rappresentata risultasse potenzialmente idonea a minacciare la sicurezza psichica di bambini e adolescenti. In fase istruttoria, l'Autorità ha disposto l'effettuazione di una indagine qualitativa, ad opera di un istituto di ricerca specializzato, nel corso della quale il messaggio è stato sottoposto a gruppi di bambini e adolescenti, per verificare quali reazioni venissero suscitate in tale tipologia di destinatari. Il procedimento si è concluso con una valutazione di contrasto del messaggio con le disposizioni a tutela di bambini e adolescenti (PI/2261 DIESEL DENIM DIVISION).

Per quanto attiene più specificamente agli adolescenti, occorre considerare che, secondo quanto emerge anche dai risultati di numerose ricerche di mercato, la comunicazione pubblicitaria trova in tale tipologia di destinatari un elevato interesse ed una disposizione particolarmente positiva. I giovani sembrano apprezzare la pubblicità, trovandola piacevole, divertente, in linea con il loro modo di comunicare. Inoltre, l'immagine pubblicitaria diviene per loro parte integrante del prodotto. In un simile contesto, particolare attenzione è stata rivolta dall'Autorità a quelle pubblicità che hanno gli adolescenti quali principali destinatari.

Un procedimento ha riguardato un catalogo, reperibile presso alcuni punti vendita di abbigliamento, nel quale erano rappresentati comportamenti trasgressivi compiuti da un gruppo di giovani vestiti con i capi pubblicizzati. L'Autorità ha ritenuto che il messaggio fosse idoneo a minacciare la sicurezza e abusare della naturale mancanza di esperienza degli adolescenti. In particolare, le immagini proposte trovavano negli adolescenti un pubblico non immune alla seduzione di comportamenti devianti, in quanto questi possono essere visti come una forma di affermazione della propria personalità dinanzi ai coetanei. L'adolescente poteva così essere indotto a comportamenti emulativi, idonei a mettere in pericolo la sua sicurezza. Oltre al divieto all'ulteriore diffusione del messaggio, l'Autorità ha disposto la pubblicazione di un estratto del provvedimento su un periodico, in maniera da rendere nota alle famiglie la presenza e la potenziale pericolosità della pubblicità (PI/2025 CATALOGO ENERGIE).

Conclusioni non dissimili sono reperibili in una pronuncia relativa ad una campagna pubblicitaria caratterizzata dalla raffigurazione di prodezze compiute da alcuni adolescenti alla guida di ciclomotori. Nelle scene proposte, lo *scooter* veniva impiegato non tanto come mezzo di locomozione, quanto come strumento di gioco e di esibizione di abilità di fronte ai propri coetanei. Nel provvedimento, si afferma che la rappresentazione di giovani intenti a compiere esibizioni potenzialmente pericolose, ostentando quindi noncuranza dei consigli di prudenza, e l'apposizione del marchio della casa produttrice al termine dei messaggi, in assenza di qualunque commento alle scene, lascerebbe trasparire una sorta di legittimazione degli atti raffigurati da parte dell'operatore pubblicitario. Occorre peraltro menzionare che anche l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria è intervenuto nei confronti della medesima campagna, sulla base di analoghe considerazioni, in applicazione dell'articolo 11 del Codice di autodisciplina. Per tale ragione, in conformità con l'articolo 8 del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità aveva temporaneamente sospeso il procedimento, in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI).

LA SOSPENSIONE CAUTELARE DEL MESSAGGIO PUBBLICITARIO

La possibilità di sospensione cautelare del messaggio pubblicitario prevista dall'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo n. 74/94 riveste un ruolo importante nell'applicazione della normativa in materia di pubblicità ingannevole, costituendo un valido rimedio per ovviare all'inconveniente dei tempi necessari per la conclusione del procedimento istruttorio. La funzione è quella di impedire o far cessare la diffusione di un messaggio ritenuto, ad una prima sommaria delibazione, ingannevole, ove sussistano le condizioni di estrema gravità e urgenza previste dal citato articolo 7, comma 3 del decreto, nonché dall'articolo 12, comma 1, del regolamento sulle procedure istruttorie⁸. La sospensione provvisoria può essere disposta d'ufficio oppure su istanza delle parti.

Nel corso del 1998, l'Autorità ha fatto un crescente ricorso all'istituto della sospensione provvisoria della diffusione del messaggio nelle more del procedimento istruttorio. In tre circostanze, la sospensione è stata disposta d'ufficio: i primi due casi riguardavano presunte violazioni dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 74/92 suscettibili di arrecare pregiudizio a bambini e adolescenti (PI/2065 CICLOMOTORI BENELLI; PI/2261 DIESEL DENIM DIVISION); nel terzo caso è stata sospesa d'ufficio la pubblicità di un osmotizzatore per l'acqua, la quale lasciava intendere che con l'installazione dell'apparecchio pubblicizzato fosse possibile ottenere acqua potabile anche in caso di inquinamento. L'Autorità ha disposto la sospensione provvisoria in considerazione del fatto che il sindaco del Comune segnalante aveva emesso ordinanze di divieto di utilizzo dell'acqua potabile a fini alimentari, a causa della presenza di nitrati e strepto-

cocchi fecali, e della considerazione che l'eventuale assunzione di acqua contaminata poteva originare gravi pericoli per la salute (PI/2237 OSMOTIZZATORE SUNSHINE).

In vari altri casi, la sospensione provvisoria è stata disposta su istanza del segnalante. Le ragioni di gravità e urgenza sono state ritenute sussistenti dall'Autorità con riguardo alla possibilità di un danno per la salute dei consumatori derivante da un messaggio che pubblicizzava un metodo di dimagrimento radicale (PI/1944 THIN LINE-LINEA IDEALE). In un'altra occasione, la sospensione è stata disposta con riguardo alla pubblicità di una società di consulenza finanziaria che, dalle prime risultanze istruttorie, risultava idonea a creare false aspettative nei destinatari. L'Autorità ha ritenuto necessario provvedere in sede cautelare al fine di impedire che, attraverso un'ulteriore diffusione del messaggio, la pubblicità continuasse a produrre i suoi effetti. La gravità e l'irreparabilità del danno sono state individuate con riferimento al possibile pregiudizio economico per gli investitori conseguente alla errata convinzione di potere ottenere considerevoli guadagni seguendo le indicazioni dell'operatore pubblicitario (PI/1748b NUOVO BANCO NBT).

Anche in futuro, la misura della sospensione cautelare del messaggio pubblicitario è destinata a svolgere un ruolo centrale nei casi in cui le circostanze richiedano un intervento immediato da parte dell'Autorità, con particolare riguardo alle ipotesi in cui l'ingannevolezza risulti evidente sin dalla prima sommaria valutazione del messaggio segnalato.

ARCHIVIAZIONI

L'esame preliminare delle richieste di intervento ha condotto, in molti casi, alla loro archiviazione, in quanto la fattispecie segnalata non rientrava nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92 e, pertanto, esulava dalla competenza dell'Autorità. Anzi-tutto, è stata disposta l'archiviazione per inapplicabilità del decreto nei casi in cui la fattispecie contestata non era riconducibile alla nozione di messaggio pubblicitario di cui dall'articolo 2, lettera a). Rientrano in questa categoria i messaggi non diffusi nell'ambito di un'attività economica, bensì per ricordare o sollecitare l'adempimento di comportamenti dovuti per legge - quali applicazione di regole di sicurezza stradale o pagamenti di imposte, anche atipiche (canone Rai) - o per incentivare comportamenti socialmente auspicabili, come l'astensione dal consumo di sostanze psicotrope o l'adozione di misure anti inquinamento, ovvero motivati dal credo religioso.

**Inapplicabilità del
decreto legislativo
n. 74/92**

8. Decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627 «Regolamento recante norme sulle procedure istruttorie del-

l'Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di pubblicità ingannevole».

Analogamente, sono state archiviate richieste di intervento che contestavano come pubblicità non palese determinati messaggi di cui risultava invece immediatamente evidente la natura giornalistico-informativa o di manifestazione artistica. A titolo esemplificativo, sono state archiviate segnalazioni relative ad articoli giornalistici in cui la citazione di prodotti o di aziende non presentava toni particolarmente enfatici ed elogiativi, oppure non risultava artificiosa, perché ricollegabile a eventi di attualità o a informazioni di interesse generale o, nel caso di pubblicazioni specializzate, di interesse settoriale.

Talvolta le richieste di intervento contestavano il cattivo gusto o la scorrettezza di un messaggio pubblicitario, ovvero la lesione della particolare sensibilità o dell'immagine di determinati gruppi etnici o sociali. I problemi messi in evidenza da tali richieste di intervento non possono comunque essere risolti con gli strumenti offerti dal decreto legislativo n. 74/92, il quale offre tutela soltanto nei riguardi della pubblicità che possa influire, attraverso una induzione in errore, sul comportamento economico del consumatore.

Qualora i profili contestati nella richiesta di intervento non siano connessi con l'ingannevolezza di uno specifico messaggio pubblicitario, essi sono estranei alle competenze dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, potendo eventualmente trovare tutela in altra sede. Sono state così archiviate alcune richieste di intervento che contestavano modelli di contratto, per l'inserimento in essi di clausole vessatorie o per la non inclusione della clausola di recesso, o che riguardano controversie contrattuali e ritardi di consegne. Analoghe considerazioni sono state riferite a fattispecie inerenti a comportamenti criticabili dell'operatore commerciale, ovvero ad eventi non previsti, che abbiano dato luogo a una mancata soddisfazione per la clientela.

In alcuni casi, è stato richiesto l'intervento dell'Autorità rispetto a messaggi pubblicitari già sottoposti a controllo preventivo da parte di altre amministrazioni. E' il caso delle specialità medicinali da automedicazione di libera vendita o «farmaci da banco», che non sono soggette a prescrizione medica e possono essere pubblicizzate dalle aziende produttrici. Trattandosi comunque di una specialità medicinale, non solo la commercializzazione del prodotto è preceduta da un decreto ministeriale di autorizzazione, ma anche la pubblicità è sottoposta a un'autorizzazione ministeriale⁹. Come noto, l'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 74/92 prevede che, quando la pubblicità sia stata assentita con un provvedimento amministrativo preordinato anche alla verifica del suo carattere non ingannevole, la tutela dei consumatori e dei concorrenti (nonché delle loro associazioni ed organizzazioni) è ammessa solo davanti al giudice amministrativo. Per quanto precede, l'Autorità ha ritenuto estranea all'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92

la pubblicità relativa a medicinali da banco che sono risultati, dai primi accertamenti, già autorizzati con provvedimento del Ministero competente.

Oltre ai già menzionati casi di inapplicabilità del decreto legislativo, l'Autorità provvede all'archiviazione della richiesta di intervento qualora essa risulti manifestamente infondata, inammissibile per difetto di legittimazione del richiedente o in caso di mancato rispetto del termine assegnato per regolarizzare o completare la richiesta stessa, conformemente a quanto previsto dall'articolo 5, comma 4, del regolamento sulle procedure istruttorie.

In termini generali, la manifesta infondatezza della richiesta di intervento va ricondotta alle ipotesi in cui, a un preliminare esame in relazione alle specifiche contestazioni sollevate, risulti evidente l'insussistenza di un *fumus* di ingannevolezza del messaggio pubblicitario segnalato. Qualora ricorrano tali presupposti, la decisione di archiviazione rappresenta, nell'economia dell'attività amministrativa, una razionalizzazione dei metodi di valutazione e un risparmio di tempo. D'altra parte, si tiene anche conto delle esigenze delle imprese, che, a fronte di una richiesta di intervento manifestamente infondata, non devono affrontare gli oneri derivanti da un procedimento istruttorio. In alcuni casi, la collaborazione degli operatori pubblicitari nella fase degli accertamenti preliminari si è dimostrata utile per chiarire i presupposti di fatto che hanno condotto alla valutazione di manifesta infondatezza della richiesta di intervento. Si pensi, ad esempio, alle ipotesi in cui l'operatore pubblicitario ha attestato, prima dell'avvio del procedimento istruttorio, il possesso dell'autorizzazione prescritta per l'esercizio dell'attività pubblicizzata o del titolo vantato in pubblicità.

Sono state inoltre archiviate numerose richieste di intervento relative a presunte fattispecie di pubblicità non trasparente, laddove, già da una sommaria applicazione dei criteri valutativi elaborati dall'Autorità, è risultata chiaramente riconoscibile la natura pubblicitaria del messaggio segnalato, in virtù delle caratteristiche grafiche o dei contenuti (fondo delle pagine di colore diverso da quello delle pagine del giornale, marchio e nome della ditta pubblicizzata, indicazioni evidenti del tipo «a cura della concessionaria di pubblicità»). Infine, è stata disposta l'archiviazione di richieste di intervento in casi in cui il segnalante aveva travisato o interpretato in modo non verosimile le affermazioni contenute nel messaggio, oppure allorché la lettura oggettiva del messaggio portava a escludere una generalizzata idoneità a ingannare il consumatore.

Manifesta infondatezza

9. Il decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 541, prevede, al riguardo, che «la pubblicità deve favorire l'uso razionale del me-

dicinale, presentandolo in modo obiettivo, senza esagerare le proprietà e senza indurre in inganno il destinatario».

QUESTIONI PROCEDURALI

L'individuazione dell'operatore pubblicitario

Il decreto legislativo n. 74/92 fornisce una definizione di «operatore pubblicitario» che mira sostanzialmente a individuare il responsabile della diffusione del messaggio, nei confronti del quale vanno diretti l'azione e gli eventuali ordini emanabili alla conclusione del procedimento. Ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera c) del decreto sono operatori pubblicitari: il committente del messaggio pubblicitario, da intendersi come il soggetto nel cui interesse è stata diffusa la pubblicità, il suo «autore» e il «proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è stato diffuso», subordinando la qualifica di quest'ultimo come operatore pubblicitario al fatto che questi non consenta l'identificazione di autore e committente.

Ferma restando la tassatività dell'elencazione indicata dal legislatore, l'Autorità ha interpretato estensivamente la norma, in modo da ricomprendere nelle figure dell'autore e del committente tutti i soggetti che, a vario titolo, possono essere coinvolti nella diffusione del messaggio pubblicitario. Infatti, una rigida interpretazione letterale della menzionata definizione di operatore pubblicitario potrebbe vanificare di fatto la portata del decreto.

Le problematiche relative alla nozione di operatore pubblicitario sono state affrontate, in particolare, nei casi di *product placement* televisivo o cinematografico. In tale contesto, mentre il «committente» del messaggio è di agevole identificazione, coincidendo con l'impresa produttrice o distributrice del prodotto occultamente pubblicizzato, i soggetti a cui può essere attribuita la qualifica di «autore» non risultano di immediata individuazione, dal momento che la natura delle creazioni intellettuali, all'interno delle quali il presunto messaggio è inserito, rimanda ad una molteplicità di soggetti che possono potenzialmente vantare pretese patrimoniali. Infatti, la titolarità dei diritti di utilizzazione economica di un'opera o di un programma, e quindi anche del diritto di diffusione, spetta al produttore dello stesso¹⁰; tuttavia di tali diritti il produttore può disporre, in tutto o in parte, sia mediante cessione sia mediante licenza. La prima comporta il trasferimento definitivo della titolarità dei diritti, la seconda comporta il trasferimento temporaneo dell'esercizio degli stessi. In un caso, l'Autorità ha ritenuto che rientrasse nella nozione di operatore pubblicitario sia il produttore del programma, essendo titolare del diritto di diffusione e pertanto compartecipe della diffusione quando la stessa avviene in virtù di un contratto di licenza, sia il licenziatario del diritto di diffusione del programma, il quale, in virtù del contratto di licenza, detiene la disponibilità giuridica del programma e un interesse economico alla sua diffusione (PI/2101 LUPIN - ITALIA 1).

Legittimazione attiva

Nel corso del 1998, l'Autorità ha affrontato la questione dell'individuazione dei soggetti legittimati, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Decreto Legislativo n. 74/92, a presentare richieste di

intervento per presunte ipotesi di pubblicità ingannevole, con particolare riguardo alla figura delle associazioni di concorrenti. Il decreto, come noto, prevede un sistema di legittimazione molto ampio, in ragione della finalità essenzialmente pubblicistica che persegue. Di conseguenza, la nozione di concorrente rilevante ai fini dell'applicazione del decreto comprende qualunque operatore economico la cui attività possa essere in ogni modo pregiudicata dal contenuto della pubblicità, anche se quest'ultima non promuove un'iniziativa commerciale che si contrappone direttamente a quella del denunciante.

In alcuni casi (PI/1735 NICOTENIL II; PI/2171 NICOTENIL III), è stata qualificata come associazione di concorrenti la Federfarma, in quanto organizzazione di categoria che ha tra i propri scopi statuari quello di «tutelare in sede nazionale gli interessi professionali, sindacali, tecnici ed economici, dei titolari di farmacia». Tale organizzazione è stata quindi ritenuta legittimata a richiedere l'intervento dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole nei casi in cui vi siano profili di lesione degli interessi della categoria. In particolare, il messaggio in oggetto pubblicizzava un preparato come consigliato dai farmacisti; pertanto, le conseguenze della pubblicità ingannevole, in quanto potenzialmente idonee a screditare l'immagine del farmacista quale operatore economico, interessavano l'intero settore rappresentato.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità può disporre che l'operatore pubblicitario fornisca prove sui dati di fatto contenuti nella pubblicità, quando tale esigenza risulta giustificata dalle circostanze del caso specifico. Lo strumento della cosiddetta inversione dell'onere della prova previsto dal legislatore trova giustificazione nel fatto che, nelle ipotesi in cui soltanto l'operatore pubblicitario disponga degli elementi di fatto su cui determinate affermazioni sono fondate, tale modo di procedere può costituire l'unica possibilità di acquisire dati rilevanti ed essenziali ai fini della decisione.

Dal fatto che la prova sia omessa o venga ritenuta insufficiente discende una presunzione legale di inesattezza del dato di fatto contenuto nella pubblicità, che costituisce un elemento di cui l'Autorità tiene conto nella valutazione dell'idoneità del messaggio a indurre in errore i consumatori e a pregiudicarne il comportamento economico.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha richiesto all'operatore pubblicitario di fornire prove sull'esattezza materiale di dati relativi alla vantata efficacia di prodotti o metodi dimagranti (PI/2245 DIMAGRIMENTO CHITOSAN; PI/2178 ELIANA MONTI III), oppure in relazione a specifiche affermazioni contenute in messaggi diffusi da agenzie matrimoniali, ad esempio con riguardo al numero dei clienti iscritti o delle sedi presenti sul territorio nazionale (PI/2150 AGENZIA MATRIMONIALE MEETING) o alla pubblicizzata gratuità del servizio alle donne (PI/2160 AGENZIA MATRIMONIALE GI EMME STUDIO).

L'attribuzione dell'onere della prova

In altri casi, l'onere della prova è stato disposto in merito a messaggi che contenevano promesse di prestazioni specifiche del prodotto pubblicizzato (PI/2036 DECODER NOKIA) oppure del servizio offerto (PI/1806 COPERTURA OMNITEL; PI/1932 TELECOM FIDO III). L'articolo 7, comma 4, del decreto ha trovato inoltre applicazione in relazione a messaggi che promuovevano offerte promozionali, al fine di verificare in concreto l'effettiva disponibilità dei prodotti in promozione nel periodo della iniziativa e presso i punti vendita indicati (PI/1812 IPER Mc/FERRARI; PI/1785 MERCATONE UNO). Da ultimo, vanno ricordati i casi in cui l'onere della prova è stato disposto con riguardo a specifiche affermazioni contenute in messaggi concernenti le caratteristiche di servizi alberghieri o turistici (PI/1863 CATALOGO CONDOR; PI/1732 I VIAGGI DEL CAPITANO; PI/2308 CATALOGO BRIXIA VIAGGI).

INQUINAMENTO ACUSTICO

La legge 26 ottobre 1995, n. 447 (Legge quadro sull'inquinamento acustico) muove dal presupposto che l'inquinamento acustico costituisce un fattore ambientale nocivo per l'uomo. Dopo aver tracciato un quadro di riferimento generale sulla materia, il legislatore ha inserito alcune disposizioni relative ai messaggi pubblicitari, contenute nell'articolo 12:

«1: All'articolo 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223, dopo il comma 2, è inserito il seguente: «2. *bis*». «E' fatto divieto alla concessionaria pubblica e ai concessionari privati per la radiodiffusione sonora e televisiva di trasmettere sigle e messaggi pubblicitari con potenza sonora superiore a quella ordinaria dei programmi»;

«2: La disposizione, di cui al comma 1, si applica dodici mesi dopo la data di entrata in vigore della presente legge. La vigilanza e le sanzioni sono disposte ai sensi del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74».

A differenza di quanto stabilito per altre disposizioni, tale norma non contiene alcun rinvio ad una successiva fonte di regolamentazione. Inoltre, essa non evidenzia con chiarezza l'organismo competente, né le procedure e le iniziative adottabili, in quanto, da un lato fa riferimento ad una modifica della legge n. 223/1990 (alla cui applicazione è preposta l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, che ha ereditato le competenze del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria), dall'altro fa cenno alla vigilanza ed alle sanzioni, che sono disposte ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, di competenza dell'Autorità.

L'attuale attribuzione di competenze appare problematica sotto diversi profili. Anzitutto, la nuova disciplina introduce un limite alle modalità di diffusione di alcuni messaggi pubblicitari con riguardo ad uno specifico profilo (quello della potenza delle emissioni sonore), finalizzato alla tutela della salute pubblica e non alla tutela dei consumatori come soggetti economici e dei concorrenti, a cui mira il controllo della ingannevolezza dei messaggi pubblicitari di competenza dell'Autorità. L'Autorità ha quindi espresso il parere che, in considerazione della materia trattata, la competenza relativa all'inquinamento acustico, attraverso un chiarimento e una modifica normativa, possa essere più proficuamente attribuita alle amministrazioni pubbliche competenti nel settore della comunicazione destinate a svolgere generali funzioni di tutela degli utenti dei servizi radiotelevisivi, nel cui ambito sembrerebbe agevolmente inquadrabile anche la «vigilanza» sul rispetto dei limiti di «potenza sonora» dei messaggi pubblicitari e delle sigle radiotelevisive.

L'Autorità ha altresì rilevato che il rinvio al decreto legislativo n. 74/92, concernente la pubblicità ingannevole, per quanto attiene alla vigilanza e alle sanzioni in materia di inquinamento acustico di sigle e messaggi pubblicitari, è fonte di difficoltà interpretative ed applicative. Va in particolare considerato che, in relazione all'avvio dei procedimenti, la normativa sulla pubblicità ingannevole prevede che l'Autorità possa intervenire soltanto su denuncia, essendo ad essa preclusa l'iniziativa d'ufficio. Inoltre, secondo il regolamento sulle procedure istruttorie, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 ottobre 1996, n. 627, la richiesta d'intervento dell'Autorità comporta alcuni oneri per il denunciante, volti specificamente a consentire l'identificazione del messaggio pubblicitario. Tale disciplina non appare appropriata con riferimento a segnalazioni di eventuali violazioni delle nuove disposizioni introdotte dalla legge n. 447/95. L'attività di vigilanza in questione dovrebbe logicamente consistere in un monitoraggio completo e continuo, che implichi sia la possibilità dell'attivazione d'ufficio, sia adeguate strutture tecniche di verifica.

Il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole risulta inadeguato anche in relazione ai tempi previsti, agli strumenti di accertamento, all'attività consultiva, ai provvedimenti inibitori e alle sanzioni. Particolarmente insoddisfacente appare il rinvio, contenuto nell'articolo 12 della legge sull'inquinamento acustico, al sistema sanzionatorio previsto dal decreto legislativo n. 74/92. Tale decreto in caso di diffusione di messaggi ingannevoli si limita a prevedere l'inibitoria del messaggio e, eventualmente, la pubblicazione della pronuncia, ovvero dell'apposita dichiarazione rettificativa, «in modo da impedire che la pubblicità ingannevole continui a produrre effetti». Inoltre, ai sensi dell'articolo 7, comma 9, del citato decreto legislativo n. 74/92, le sanzioni di carattere penale (arresto fino a tre mesi ed ammenda fino a cinque milioni) sono previste solo nel caso di successiva inottemperanza da

parte dell'operatore pubblicitario al divieto di diffondere il messaggio pubblicitario ritenuto ingannevole dall'Autorità, oppure all'ordine di pubblicare un comunicato rettificativo o un estratto del provvedimento.

In relazione alla normativa sulle emissioni sonore tali strumenti sanzionatori appaiono incongrui e privi della necessaria efficacia dissuasiva, trattandosi di sanzioni che possono essere comminate dagli organi giudiziari solo per un'inottemperanza successiva ad un provvedimento di ingannevolezza adottato dall'Autorità e non essendo prevista la possibilità di comminare alcuna sanzione amministrativa, neppure per violazioni reiterate.

Le segnalazioni finora pervenute all'Autorità non hanno consentito l'avvio di procedimenti di infrazione. L'esperienza di questi mesi ha dimostrato che le rare denunce di singole fattispecie di inquinamento acustico sono risultate sprovviste dei requisiti previsti dal regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole, confermando la difficoltà di adattare alle diverse esigenze del controllo dell'inquinamento acustico le procedure e le sanzioni stabilite dal decreto del Presidente della Repubblica n. 627/96 e dal decreto legislativo n. 74/92.

Nonostante le difficoltà di interpretazione e applicazione dell'articolo 12 della legge in materia di inquinamento acustico, l'Autorità ha comunque intrapreso alcune iniziative al fine di favorire l'applicazione della norma e di fornire un contributo all'approfondimento della materia. Essa ha trasmesso alle emittenti radiotelevisive nazionali alcune comunicazioni finalizzate a ricordare il divieto di innalzamento acustico del livello audio di sigle e spot e ad acquisire specifiche indicazioni sugli strumenti tecnici e sulle procedure adottate dalle emittenti stesse al fine di evitare picchi audio anomali. Le emittenti televisive hanno dichiarato all'Autorità di attenersi agli standard dell'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni per i segnali televisivi, di utilizzare apparecchi di controllo dinamico dell'intensità sonora dei programmi (comprimendo le escursioni eccessive) e di adottare procedure di verifica anche per il materiale pubblicitario fornito autonomamente dai committenti.

L'Autorità ha inoltre realizzato alcuni incontri con rappresentanti del Ministero delle Comunicazioni da cui è emersa, in linea generale, la necessità di individuare una metodologia di verifica del rispetto della legge sull'inquinamento acustico che abbia caratteristiche di obiettività e misurabilità e possa essere condivisa dalle stesse emittenti. A tal fine il Ministero delle Comunicazioni, in collaborazione con l'Autorità, ha costituito un gruppo tecnico di lavoro, con la partecipazione di alcune delle principali emittenti televisive nazionali, allo scopo di individuare standard tecnici, strumenti e procedure per cercare di assicurare il rispetto dell'articolo 12 della legge n. 447/1995.