TERZA PARTE

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

1. Interventi dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole

DATI DI SINTESI

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

Nel 2001 si è confermata e accentuata una tendenza in atto ormai da alcuni anni. Da un lato, l'accresciuta notorietà dell'Autorità e della sua attività in materia di pubblicità ingannevole ha condotto a un aumento delle richieste di intervento (sono state 922 nel 2001, a fronte di 895 nell'anno precedente). Dall'altro lato, l'Autorità ha posto attenzione alla verifica, in sede preistruttoria, della fondatezza delle richieste, pervenendo in molti casi all'archiviazione della segnalazione. Pertanto, il numero dei casi istruiti è in contrazione, mentre l'accertamento di violazioni, in percentuale, aumenta.

Nel corso del 2001, l'Autorità ha condotto 289 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, riscontrando in 240 casi l'ingannevolezza o l'illiceità del messaggio segnalato e imponendo all'operatore pubblicitario, in 30 occasioni, la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa. Infine, in 13 casi l'Autorità, rilevando la sussistenza di gravi e motivate ragioni d'urgenza, ha disposto la sospensione provvisoria del messaggio pubblicitario, ai sensi dell'articolo 7, comma 3 del decreto legislativo n. 74/92.

Tavola 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	2001		2000		Variazione 2001/2000
	Numero provvedimenti	Quota sul totale	Numero provvedimenti	Quota totale	
Totale	289		333		-13%
di cui ingannevoli	240	83%	266	80%	-10%

Benché siano ancora i singoli consumatori la categoria di segnalanti più attiva, deve essere rilevato un sensibile incremento delle richieste provenienti dalle associazioni di consumatori, a testimonianza di un rinnovato impegno nell'attività di monitoraggio della comunicazione pubblicitaria. Per tutte le categorie di soggetti denuncianti si riscontra una sostanziale omogeneità del rapporto tra le violazioni riscontrate e i procedimenti istruiti (superiore all'80%), con l'unica eccezione dei concorrenti (68%).

Tavola 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Singolo consumatore	120	126	98	91	82%	72%
Associazioni di consumatori	95	69	83	60	87%	87%
Concorrenti	38	54	26	44	68%	81%
Pubbliche amministrazioni	25	78	22	65	88%	83%
Associazioni di concorrenti	14	18	14	12	100%	67%
Totale	**292(*)**	**345(*)**	**243(*)**	**276(*)**	**83%**	**80%**

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

Con riferimento alla tipologia di violazione, deve essere sottolineato che la pubblicità del prezzo dei beni e servizi, oltre a ricoprire un ruolo primario nelle istruttorie dell'Autorità, è quella che ha fatto registrare la più alta incidenza di violazioni. In determinati settori, quali le telecomunicazioni o il trasporto aereo, il prezzo è la risultante dell'insieme di più componenti, che non sempre vengono tutte indicate con adeguata evidenza. In altri settori, come i veicoli o altri beni di consumo durevole, assume particolare rilevanza l'offerta di specifiche modalità di finanziamento, le cui condizioni a volte non sono chiarite a sufficienza.

Inoltre, comincia ad assumere un qualche rilievo il numero di casi di pubblicità comparativa, nonostante le imprese appaiano ancora marginalmente interessate ad avvalersi di tale strumento. Peraltro, i precedenti dell'Autorità possono costituire un primo quadro degli orientamenti in materia e ridurre quindi i margini di incertezza sulle modalità di utilizzazione del confronto pubblicitario.

Tavola 3 - Ipotesi di violazione e valutazione finale

	Procedimenti		Violazioni(*)		Rapporto tra violazioni e procedimenti(*)	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Caratteristiche del bene	191	257	159	207	83%	81%
Prezzo del bene	112	151	103	127	92%	84%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	41	57	37	51	90%	89%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	27	32	18	23	69%	72%
Tutela della salute e sicurezza	12	9	10	7	83%	78%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	10	17	9	16	90%	94%
Comparativa illecita	6	2	4	2	67%	100%
Tutela di bambini e adolescenti	4	1	1	1	25%	100%
Totale	**402(**)**	**526(**)**	**341(**)**	**531(**)**		

(*) Si tratta di una stima per eccesso, in quanto ciascun procedimento può riguardare più ipotesi di violazione, non tutte confermate al termine dell'istruttoria.
(**) Il totale è superiore al numero complessivo dei relativi procedimenti, perché in taluni casi la richiesta di intervento ha riguardato più di un profilo di ingannevolezza.

I contenuti della pubblicità

In ogni settore merceologico è stato riscontrato un aumento delle marche "attive" in pubblicità, ad ulteriore testimonianza del fatto che la comunicazione pubblicitaria è ormai strumento imprescindibile della competizione tra imprese. L'aumento di soggetti ha però inciso negativamente sull'efficacia media delle campagne pubblicitarie: in effetti, i dati relativi alla memorizzazione e all'incidenza sulla propensione all'acquisto ottenute dai messaggi pubblicitari hanno fatto registrare una generale flessione.

In relazione ai contenuti, sembra essersi acutizzato il fenomeno che vede la progressiva attenuazione del tradizionale ruolo informativo della pubblicità, soprattutto di quella televisiva, che svolge la funzione di precursore delle tendenze del settore. La comunicazione pubblicitaria risulta imperniata soprattutto sui significati simbolici del prodotto e concepita per incuriosire e attirare il consumatore, piuttosto che per informarlo sulle specifiche caratteristiche del prodotto.

L'attuale connotazione della pubblicità sembra rispondere a una precisa domanda dei consumatori. In genere, questi ultimi non percepiscono più lo stacco pubblicitario come una spiacevole interruzione del programma fruito, ma considerano esso stesso un momento di intrattenimento ed evasione. I giovani, in particolare, riscontrano forti sintonie con lo stile e il linguaggio pubblicitario, specie televisivo, ed esprimono per alcuni messaggi un livello di gradimento superiore a quello attribuito agli stessi programmi televisivi che li contengono. Anche le altre categorie di consumatori sembrano apprezzare la creatività pubblicitaria, qualificando l'attività comunicazionale come un vero e proprio servizio fornito dalle imprese in cambio dell'acquisto. Né va sottovalutato che, in un clima di ansia determinato dai recenti accadimenti internazionali, il messaggio pubblicitario è in grado di fornire rassicurazione e di fungere da garanzia e conferma del benessere acquisito, grazie all'assoluta assenza di riferimenti problematici e alla sostanziale impermeabilità agli eventi esterni.

Infine, poiché la disponibilità all'attenzione del pubblico è limitata e di breve durata, il messaggio tende a semplificarsi e a focalizzarsi su un solo picco di comunicazione. Con questi presupposti, lo spazio per una informazione completa e articolata risulta del tutto inadeguato. Ciò non significa, si badi bene, che il messaggio pubblicitario si riduca a pure componenti suggestive: piuttosto, viene enfatizzata una caratteristica fondamentale del bene, unitamente ad altri segnali simbolici, in grado di stimolare un autonomo processo di integrazione delle informazioni mancanti, fino a delineare un preciso profilo del bene stesso.

Come detto, le considerazioni appena svolte valgono in massima misura per la comunicazione radiotelevisiva. Le pubblicità a mezzo stampa e tramite stampati, nonché la comunicazione via Internet, per quanto non si sottraggano a queste tendenze, sono strutturalmente idonee a offrire maggiori possibilità di approfondimento. Discorso a parte, poi, per le inserzioni desti-

nate alle pubblicazioni di settore, per le quali sono proprio le caratteristiche tecniche dei prodotti a costituire l'elemento determinante di scelta da parte del destinatario.

Le conseguenze sull'attività dell'Autorità prodotte dai fenomeni illustrati sono facilmente intuibili. La tutela dalla pubblicità ingannevole, così come è stata delineata nel decreto legislativo n. 74/92, fa prevalentemente riferimento all'aspetto informativo presente nei messaggi. Il messaggio pubblicitario non deve essere idoneo a "*indurre in errore*" circa le caratteristiche o il prezzo del prodotto, ovvero circa le qualifiche dell'impresa che diffonde l'annuncio, con ciò potendo "*pregiudicare il comportamento economico*" dei suoi destinatari. Non sorprende, quindi, che i procedimenti istruiti dall'Autorità si riferiscano in larga misura ad annunci diffusi a mezzo stampa o tramite stampati, dove maggiore rilievo viene dedicato agli aspetti fattuali rinvenibili nei beni proposti. In prospettiva, anche la rete Internet appare rappresentare un ambito propizio di intervento ai sensi del decreto legislativo n. 74/92.

Per contro, per i messaggi in cui è prevalente la connotazione simbolica rispetto al contenuto informativo, l'Autorità deve in primo luogo individuare la decodifica del messaggio, ossia ricostruire la ragionevole interpretazione che i destinatari possono elaborare, sulla base dei contenuti sia espliciti che impliciti del messaggio. Non è raro che la valutazione di ingannevolezza faccia riferimento a quanto deducibile dal messaggio, piuttosto che a quanto affermato direttamente. In altri casi, la brevità e la semplificazione del messaggio finiscono con il renderlo omissivo, privo di quelle specificazioni su limiti e condizioni di fruibilità della promessa pubblicitaria, che spesso sono tali da modificarne l'impatto e l'appetibilità.

In determinate occasioni, la valutazione è resa ancor più complessa dal fatto che il messaggio in esame è in realtà la prosecuzione di messaggi precedenti, nei quali sono contenute le chiavi interpretative necessarie alla decodifica del nuovo annuncio. Ciò deriva dal fatto che le agenzie pubblicitarie hanno riscontrato la particolare efficacia della serialità delle campagne. Infatti, la riproposizione dei medesimi elementi o lo sviluppo di un percorso narrativo iniziato in precedenza permette al nuovo messaggio di acquisire una immediata riconoscibilità e di capitalizzare le risposte emotive prodotte dagli annunci precedenti. La valutazione, in tali circostanze, non può prescindere dall'analisi del contesto e dei presupposti sottesi al messaggio.

Diversa, e non priva di aspetti problematici, è invece l'analisi di inserzioni apparse sulla stampa specializzata. Va osservato che, in tali casi, la richiesta di intervento proviene di norma da concorrenti e si situa nell'ambito di una contesa di portata più ampia, sottendendo rivendicazioni di primato o di distintività non di rado sottoposte anche al giudice civile. L'Autorità è così chiamata a pronunciarsi su questioni di natura squisitamente tecnica che spesso riguardano gli interessi delle singole imprese coinvolte, più che l'interesse pubblico a una corretta informazione.

Tendenze degli investimenti pubblicitari e conseguenze sugli interventi dell'Autorità

Gli operatori del settore presagivano, anche per il 2001, il proseguimento della forte dinamica espansiva degli investimenti pubblicitari che ha caratterizzato l'ultimo lustro. La previsione è stata smentita, dato che gli investimenti sono calati del 2,5% circa. Il dato risente principalmente di due eventi, l'uno imprevedibile, l'altro di tipo endogeno: il primo accadimento è il clima di generalizzata apprensione determinato dagli eventi dell'11 settembre 2001; il secondo è la caduta verticale degli investimenti da parte dei due settori che, per converso, erano stati i più dinamici negli scorsi anni, le telecomunicazioni e la finanza. In particolare, le imprese di telecomunicazione hanno sensibilmente contratto i propri budget pubblicitari, mentre le società di *e-business* sono pressoché scomparse dal mercato pubblicitario, verosimilmente forzate dalla crisi del settore. In ambito finanziario, le turbolenze dei mercati e la situazione di sfiducia degli investitori hanno probabilmente suggerito a banche e società finanziarie di procrastinare gli sforzi in comunicazione.

Al netto dell'andamento di detti settori, gli investimenti sarebbero in realtà cresciuti del 3,6%. Il settore che più ha incrementato la pressione pubblicitaria è quello dei veicoli. Il lancio di nuovi modelli e la necessità di sostenere le numerose iniziative promozionali intese a contrapporsi alla crisi del settore hanno provocato un sensibile aumento delle campagne pubblicitarie e delle relative spese. Il largo consumo, da sempre settore trainante del mercato pubblicitario, ha confermato la sua tendenza a una costante, seppur moderata, crescita. Si è poi rilevata una certa vivacità delle imprese della distribuzione commerciale, benché la quota di investimento sia ancora limitata. In proposito, va osservato che in molti paesi industrializzati le grandi imprese di distribuzione sono presenti ormai da tempo sul fronte della comunicazione e la relativa insegna possiede tutti i tratti costitutivi della marca. L'Italia rappresenta un'anomalia in questo senso, ma la competitività tra le diverse insegne, nonché tra produttori e distributori, è destinata inevitabilmente a incidere sul volume degli investimenti pubblicitari.

Tra i diversi mezzi di diffusione, soltanto la stampa periodica e la pubblicità affissionale hanno ottenuto un incremento nel corso del 2001. La televisione ha subìto una lieve contrazione, peraltro coerente con un calo degli ascolti, soprattutto in prima serata. Occorre specificare che le reti nazionali in chiaro hanno ridotto la programmazione di eventi sportivi, come pure di film e telefilm. Per la prima volta dopo sei anni, l'informazione ha sottratto al telefilm il primato quale tipologia di programmi più offerta dalla TV. Negativi sono stati anche gli andamenti relativi ai quotidiani e alla radio, anche per effetto del deflusso degli investimenti a opera delle imprese di telecomunicazione e delle società finanziarie, che prediligevano tali mezzi per la diffusione delle loro campagne. Infine, le grandi imprese di largo consumo sembrano aver deciso di presidiare in maniera significativa la rete Internet. In passato, esse si erano limitate a riproporre nel sito i medesimi contenuti delle campa-

gne diffuse sui mezzi tradizionali. Oggi, numerose società sembrano voler fare proprie le iniziative che si sono rivelate vincenti sulla rete, proponendo giochi interattivi a premio o appoggiandosi ai portali più visitati.

Per quanto attiene ai dati relativi all'attività dell'Autorità, si osserva una attenuazione della rilevanza dei messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati, che da sempre hanno costituito la tipologia predominante valutata dall'Autorità. Per contro, lo sviluppo degli investimenti nelle affissioni e su Internet trova riscontro in un aumento dei casi affrontati dall'Autorità riguardanti messaggi diffusi su questi mezzi. Sempre scarsa la rilevanza degli interventi riguardanti pubblicità televisive, soprattutto se confrontata con la quota di investimenti raccolta da tale mezzo.

Tavola 4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo di diffusione del messaggio

	Numero procedimenti		Quota		Violazioni	
	2001	2000	2001	2000	2001	2000
Stampa quotidiana e periodica	135	168	42%	45%	113	139
Stampati	69	98	21%	26%	55	75
Pubblicità esterna	29	21	9%	6%	26	19
Internet	27	25	9%	7%	25	24
Televisione nazionale	19	22	6%	6%	11	16
Televisione locale	13	14	4%	4%	12	8
Confezione del prodotto	12	10	4%	3%	10	6
Servizio postale	8	6	2%	2%	8	6
Radio	6	3	2%	1%	5	3
Telefono	4	3	1%	1%	4	3
Cinema	1	-	0%	-	-	-
Totale	**323(*)**	**370(*)**			**269(*)**	**299(*)**

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

EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Per quanto concerne la disciplina della pubblicità, i principali interventi legislativi occorsi nell'anno 2001 hanno riguardato, rispettivamente, la normativa in materia di concorsi e operazioni a premio e l'attuazione della direttiva comunitaria relativa alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori.

I concorsi e le operazioni a premio

Con il Dpr 26 ottobre 2001, n. 430, entrato in vigore il 12 aprile 2002, si è inteso sostituire al previgente regime autorizzatorio, previsto per talune operazioni promozionali dal Regio decreto 19 ottobre 1938, n. 1933, un sistema di controllo *ex post*. Le motivazioni che hanno ispirato questa scelta legislativa, in linea con gli auspici formulati dalla Commissione Europea nel

recente Libro Verde dedicato alle operazioni promozionali [1], appaiono condivisibili: infatti, la necessità di richiedere preventivamente l'autorizzazione per lo svolgimento di un'operazione promozionale, comportando un onere amministrativo supplementare per le imprese che, stabilite in un altro paese comunitario, intendessero promuovere prodotti o servizi anche in Italia, poteva risultare suscettibile di ostacolare lo sviluppo del commercio intra-comunitario. Ricadono nell'ambito di applicazione del Dpr n. 430/01 i concorsi e le operazioni a premio volti a promuovere prodotti, servizi, imprese o marchi nel territorio dello Stato.

La disciplina della pubblicità in materia di concorsi e operazioni a premio è dettata dall'articolo 11 del Dpr n. 430/01, nel quale si dispone che le relative comunicazioni commerciali e il materiale pubblicitario, quando non rechino contestualmente il testo del regolamento concorsuale (che deve comunque essere tenuto a disposizione dei consumatori), indichino esplicitamente almeno le condizioni di partecipazione, la durata dell'operazione promozionale e il valore del complesso dei premi offerti. Peraltro, qualora in considerazione delle caratteristiche del mezzo scelto per la diffusione del messaggio pubblicitario, tali informazioni non possano essere fornite, la comunicazione d'impresa dovrà recare un riferimento specifico al testo del regolamento concorsuale, indicando ai destinatari come essi possano accedervi. Nella recente circolare 28 marzo 2002, con la quale il Ministero delle Attività Produttive ha fornito indicazioni agli operatori per l'applicazione del Dpr n. 430/01, con particolare riguardo alle informazioni che le comunicazioni pubblicate relative alle operazioni a premio devono contenere, sono stati richiamati anche i principi elaborati dall'Autorità nei numerosi interventi in tale ambito. La disciplina prevede, infine, che la pubblicità dei concorsi e delle operazioni a premio sia conforme al regolamento notificato preventivamente al Ministero delle Attività Produttive.

E' appunto al Ministero delle Attività Produttive che il Dpr n. 430/2001 attribuisce il compito di controllare lo svolgimento delle operazioni promozionali ivi disciplinate. Ai sensi dell'articolo 12 del decreto, il Ministero, d'ufficio o su istanza di parte, può vietare la prosecuzione di operazioni promozionali non conformi ai requisiti legislativamente previsti e imporre sanzioni amministrative. L'ordine inibitorio non può essere assunto per la mera violazione dell'obbligo di notificare il regolamento concorsuale, che è punita con la sola sanzione. Ad ogni modo, il Dpr n. 430/01 non prevede che il Ministero delle Attività Produttive possa direttamente vietare l'ulteriore diffusione di materiale pubblicitario o richiederne la modifica.

In assenza di una specifica disposizione che escluda la concorrente applicabilità del decreto legislativo n. 74/92 alle comunicazioni pubblicitarie

1 Libro Verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione Europea, COM/2001/531 def.

in tema di concorsi e operazioni a premio, deve ritenersi che esse risultino ora soggette al duplice scrutinio del Ministero, finalizzato alla sola verifica dei requisiti di cui al Dpr n. 430/01 e dell'Autorità.

Le azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori

Con il decreto legislativo 23 aprile 2001, n. 224, si è data attuazione nell'ordinamento italiano alla Direttiva comunitaria 98/27/CE, recante norme relative alle azioni inibitorie a tutela degli interessi dei consumatori. Il legislatore ha provveduto alla trasposizione introducendo alcune modifiche alla legge 30 luglio 1998, n. 281, sulla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti. Tale legge attribuisce alle associazioni dei consumatori iscritte nell'apposito elenco tenuto presso il Ministero delle Attività Produttive la legittimazione ad adire il giudice competente per l'inibitoria, anche in sede cautelare, di atti e comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori, compresa dunque la pubblicità ingannevole.

Al fine di contrastare efficacemente le pratiche di marketing illecite di natura transfrontaliera, la Direttiva 98/27/CE ha introdotto un sistema di riconoscimento reciproco, all'interno dello spazio comunitario, delle organizzazioni e degli Enti legittimati, ai sensi dell'ordinamento nazionale, ad agire a tutela degli interessi dei consumatori. Il decreto legislativo n. 224/01 dispone, pertanto, che gli organismi pubblici indipendenti e le organizzazioni, riconosciuti in altro stato dell'Unione Europea e inseriti nel relativo elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee, possono proporre al giudice competente un'azione nei confronti degli atti e dei comportamenti lesivi per i consumatori del proprio paese, posti in essere in tutto o in parte nel territorio dello Stato. Da tale previsione normativa deriva, per la pubblicità ingannevole e comparativa illecita, l'instaurazione di una sorta di doppio binario: per un verso, le organizzazioni e gli enti riconosciuti da altri Stati dell'Unione potranno richiedere l'intervento dell'autorità giudiziaria, al fine di far cessare la diffusione di messaggi ingannevoli originati nel nostro paese; allo stesso tempo, tutti i soggetti legittimati ai sensi del Dpr n. 627/96 potranno segnalare all'Autorità Garante le fattispecie pubblicitarie che presentino un collegamento sufficientemente stretto con il territorio italiano.

Dal dettato normativo del decreto n. 224/01 si evince, altresì, che l'inibitoria di un messaggio pubblicitario diffuso in Italia da un'impresa stabilita all'estero potrà essere richiesta alla competente Autorità straniera, di volta in volta individuata, dalle sole associazioni dei consumatori inserite nell'elenco istituito presso il Ministero delle Attività Produttive. In relazione a queste fattispecie sussiste, tuttavia, la competenza concorrente dell'Autorità Garante ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, la quale dovrà pronunciarsi su tutte le richieste di intervento provenienti dai soggetti legittimati senza poter attivare l'Autorità dello Stato dove ha sede l'operatore pubblicitario (in quanto essa non è compresa tra i soggetti inseriti nel menzionato elenco).

Le garanzie di consumo

Infine, merita un cenno il recente decreto legislativo del 2 febbraio 2002, n. 24, recante l'attuazione della Direttiva comunitaria 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo. Il decreto n. 24/02 novella il codice civile, dettando una disciplina di carattere speciale, destinata a trovare applicazione nei contratti di vendita, somministrazione e appalto di prodotti, conclusi tra operatori professionali e consumatori. Per quanto concerne specificamente la pubblicità, il menzionato decreto individua, tra i criteri per valutare la conformità dei beni forniti al contratto di vendita, la circostanza che essi presentino le caratteristiche che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto anche conto delle dichiarazioni pubbliche rese al riguardo dal venditore, dal produttore, dai loro agenti e rappresentanti, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura.

Appare ragionevole concludere, alla luce di questa norma, che la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli sia destinata a essere autonomamente apprezzata nella valutazione in ordine al corretto adempimento dell'obbligazione nascente *ex contractu*. I provvedimenti resi dall'Autorità in materia di pubblicità ingannevole, rimessi alla libera delibazione del giudice, potranno dunque fornire alla generalità dei consumatori la base per richiedere il ripristino della conformità, la riduzione del prezzo o, nei casi più gravi, la risoluzione del contratto.

Inoltre, il decreto n. 24/02 individua tassativamente il contenuto minimo della garanzia convenzionale, offerta dal venditore o dal produttore. Anche in questo caso, è previsto che le modalità di operatività della garanzie, eventualmente descritte nella comunicazione d'impresa, vincolino il soggetto offerente.

La pubblicità diffusa attraverso la rete Internet

Nel corso dell'ultimo anno si è riscontrato un incremento significativo delle segnalazioni aventi ad oggetto messaggi pubblicitari diffusi attraverso gli strumenti telematici. Questa tendenza riflette l'accresciuta consapevolezza, sia da parte dei consumatori che delle imprese, delle potenzialità del mezzo informatico quale efficace veicolo di comunicazioni d'impresa.

Appare altresì degna di nota la circostanza che, se in un primo momento la rete Internet veniva percepita quale fonte informativa supplementare rispetto agli ordinari canali pubblicitari, talché la maggioranza delle segnalazioni aventi ad oggetto un sito Internet riguardava anche altri messaggi, questo carattere di ancillarità si va ormai perdendo. Invero, sembra crescere il numero delle imprese che propongono sui propri siti *web* contenuti ulteriori o difformi rispetto alla tradizionale comunicazione pubblicitaria o che scelgono la rete quale veicolo di elezione per la diffusione delle proprie campagne promozionali o che, al limite, confinano ad Internet la propria attività commerciale.

Nella valutazione ai sensi del decreto legislativo n. 74/92, l'Autorità, pur non ritenendo di discostarsi dai generali principi interpretativi, ha tuttavia tenuto in dovuta considerazione le peculiarità del mezzo. Se per un verso, infatti, si è considerato che le affermazioni riportate su una pagina *web* vadano decodificate con riferimento al contenuto dell'intero sito, salvaguardando dunque la tendenziale unicità del messaggio, per altro verso si è osservato che le informazioni di fondamentale importanza per i consumatori, ai fini della valutazione della convenienza dell'offerta, debbano essere rese loro disponibili fin dal momento del primo contatto pubblicitario (PI/3527 TIRRENIA TARIFFE PONTE, PI/3268 POSTE ITALIANE-POSTA CELERE, PI/3269 ADUC BANCO POSTA). Il vanto pubblicitario eventualmente contenuto in un *banner* o un bottone che rimandino mediante un *link* ipertestuale ad altra pagina *web* deve essere valutato contestualmente al contenuto di tale pagina, in quanto parti di un unico messaggio promozionale articolato su più schermate (PI/3410 TISCALI MAIL SPAMMING, PI/3500 MESSAGGIO INFODATA SU INTERNET, PI/3501 MESSAGGIO LA SETTIMANA SU INTERNET, PI/3502 MESSAGGIO CALTANET SU INTERNET, PI/3503 MESSAGGIO KATAWEB SU INTERNET, PI/3504 MESSAGGIO LIBERO INFOSTRADA SU INTERNET).

Anche nella valutazione delle fattispecie pubblicitarie omissive, l'Autorità ha adottato un approccio di particolare rigore, osservando che l'impresa, qualora pubblicizzi i propri prodotti o servizi attraverso la rete Internet, non è vincolata da alcun limite di spazio o di costi. Pertanto, incombe su di essa l'onere di fornire ai destinatari del messaggio una informazione completa, corretta ed esaustiva, eventualmente sfruttando la possibilità di collegare le informazioni rilevanti attraverso appositi *link* ipertestuali (PI/3609 TELEVISORE LG).

Una rilevante questione interpretativa si è posta con riferimento all'applicabilità del decreto legislativo n. 74/92 ad alcuni messaggi pubblicitari diffusi attraverso la rete Internet da operatori stabiliti al di fuori del territorio nazionale. Queste fattispecie, come ogni caso di pubblicità transfrontaliera, impongono dei particolari oneri procedurali; inoltre, in alcune ipotesi può risultare complesso assicurare l'efficacia concreta del provvedimento con il quale si disponga eventualmente l'inibitoria della pubblicità. In relazione a queste fattispecie, occorre tuttavia individuare in via preliminare un criterio univoco per accertare se la pubblicità possa dirsi diffusa in Italia, risultando così sottoposta al sindacato in materia di pubblicità ingannevole esercitato dall'Autorità. In un caso relativo alla promozione di un dispositivo medico attraverso il sito Internet di una società di diritto spagnolo, l'Autorità ha ritenuto la propria competenza a conoscere della fattispecie segnalata, in quanto il messaggio, inequivocamente destinato a raggiungere anche i consumatori italiani, presentava un collegamento sufficientemente preciso con il territorio dello Stato (PI/3296 ANDROMEDICAL). In questa valutazione, nessun rilievo può attribuirsi alla circostanza che l'operatore pubblicitario o il *server* che ospita il sito siano situati all'estero. Diversi indici sono stati considerati al fine di concludere che l'operatore intendesse rivolgere la propria comunicazione

commerciale direttamente ai consumatori siti sul territorio italiano: in primo luogo, l'intero sito Internet era disponibile in lingua italiana; inoltre, i consumatori erano esplicitamente invitati a contattare utenze telefoniche italiane e cliniche specialistiche che hanno sede nel nostro paese; infine, l'operatore mostrava di accettare e anzi sollecitava ordinativi provenienti dall'Italia.

Quando un operatore sito all'estero si avvalga di strumenti telematici per diffondere sul territorio italiano una pubblicità ingannevole o illecita, la repressione della sua condotta incontra significativi ostacoli. In particolare, appare complesso assicurare sia l'efficacia formale della eventuale pronuncia inibitoria assunta dall'Autorità, in quanto è dubbia la capacità deterrente delle sanzioni previste dall'articolo 7, comma 9 del decreto n. 74/92 per l'ipotesi di inottemperanza, sia l'efficacia sostanziale della delibera di ingannevolezza, potendo l'operatore continuare agevolmente la propria attività attraverso un sito diverso da quello oggetto del divieto. Per questo motivo, sembra auspicabile che a livello comunitario sia completato in tempi brevi lo sforzo di coordinamento delle procedure di *enforcement* da parte delle Autorità preposte alla tutela dei consumatori negli Stati membri, prefigurato dalla Commissione Europea nel recente Libro Verde relativo alle pratiche commerciali ingannevoli. Il sistema ivi previsto, consentendo un più ampio scambio di informazioni tra le Autorità competenti e delineando procedure comuni e congiunte per assicurare l'effettività delle rispettive decisioni, potrebbe infatti assicurare una più efficace reazione nei confronti delle pratiche di marketing ingannevoli almeno all'interno dello spazio comunitario.

I PRINCIPALI SETTORI DI INTERVENTO

LA CURA DELLA PERSONA

Il principale settore merceologico nell'ambito del quale l'Autorità, nel corso del 2001, è stata chiamata a esercitare i poteri conferitile in materia di pubblicità ingannevole e comparativa è rappresentato dai prodotti e servizi riconducibili *lato sensu* alla cura della persona. Si tratta di una tendenza ormai consolidatasi, che testimonia l'accresciuta sensibilità di una platea sempre più vasta di consumatori per la forma fisica, intesa quale manifestazione esteriore di un generale benessere.

Alla domanda piuttosto vivace di beni e servizi che assicurano la soddisfazione di esigenze estetiche, si contrappone un'offerta assai variegata, sia nella tipologia che nella qualità delle proposte. Al riguardo, si rileva che nell'ultimo anno risultano diminuite le segnalazioni di messaggi pubblicitari relativi ai cosmetici, in favore delle richieste di intervento che riguardano integratori alimentari, trattamenti estetici complessi ed elettrostimolatori. La principale ragione di questo decremento può essere individuata nelle numerose pronunce di ingannevolezza adottate dall'Autorità nei confronti di prodotti antirughe e di creme anticellulite, rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

L'Autorità, censurando ripetutamente i messaggi pubblicitari che associavano all'impiego di taluni cosmetici l'eliminazione delle rughe cutanee o la soluzione definitiva del problema della cellulite, ha fornito agli operatori del settore gli elementi alla luce dei quali riorientare le proprie comunicazioni d'impresa: le imprese si sono ormai sostanzialmente adeguate alle esigenze di chiarezza prospettate dall'Autorità, talché gli ulteriori interventi nel settore in questione hanno avuto una rilevanza tutto sommato marginale.

INTEGRATORI ALIMENTARI

Agli integratori alimentari, la comunicazione pubblicitaria attribuisce per solito un effetto dimagrante, che si realizza asseritamente mediante differenti meccanismi biologici. La valutazione di ingannevolezza dei relativi vanti prestazionali muove dalla considerazione, risultante dalla comune esperienza e più volte ribadita dall'Istituto Nazionale della Nutrizione, che nessun integratore può consentire di conseguire un duraturo calo ponderale senza la necessità di seguire un regime alimentare controllato e di svolgere attività fisica guidata (PI/3128 FAT BLOCKER DIET, PI/3418 PECTINA DI FRUTTA DIMAGRANTE). Pertanto, i messaggi pubblicitari devono esplicitare che gli integratori alimentari rivestono una funzione coadiuvante nelle diete ipocaloriche (PI/3162 BODYDIET, PI/3323 BRUCIAKAL DI PRODOTTI NATURALI).

Per quanto concerne i vanti relativi alla specifica riduzione di una particolare zona corporea, essa è sempre correlata a un calo ponderale generalizzato del soggetto interessato, determinato a sua volta da un particolare regime alimentare e da una sana attività fisica. Risultano pertanto ingannevoli i messaggi che associno la riduzione degli accumuli adiposi localizzati alla semplice assunzione di un integratore alimentare (PI/2551B KALOCELL LINE).

Benché i componenti presenti in alcuni prodotti immessi sul mercato possano esercitare una azione a livello della microcircolazione cutanea, non possono ritenersi legittimi i messaggi che ascrivono al prodotto pubblicizzato la capacità di ridurre la cellulite la quale, come è noto, è una complessa patologia multifattoriale, il cui trattamento richiede un approccio terapeutico complesso (PI/3495 TRIS).

In alcuni casi, l'Autorità ha ritenuto che i messaggi segnalati, omettendo di dare notizia della potenziale pericolosità del prodotto pubblicizzato, fossero idonei a indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza nell'assunzione dell'integratore. Sulla scorta delle informazioni assunte presso il Ministero della Sanità, ad esempio, si è ritenuto che l'impiego di alcuni componenti negli alimenti debba essere accompagnato da avvertenze che sottolineino la necessità di non superare le dosi giornaliere consigliate e di consultare il medico in presenza di determinate condizioni patologiche (PI/2551B KALOCELL LINE, PI/3162 BODYDIET, PI/3348 NOCALORY DI DOCTEUR NATURE). La violazione del disposto dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 74/92 non è esclusa dalla circostanza che l'informativa relativa all'esistenza di controindicazioni sia riportata sull'etichetta del pro-

dotto, essendo necessario che il consumatore sia adeguatamente avvertito fin dal momento del primo contatto pubblicitario (PI/3128 FAT BLOCKER DIET).

ELETTROSTIMOLATORI

Nella valutazione dei numerosi messaggi pubblicitari volti a promuovere apparecchi di elettrostimolazione, l'Autorità si è attenuta ad alcuni principi generali. In primo luogo, si è osservato, in conformità con la letteratura scientifica, che l'elettrostimolazione non può certamente proporsi quale metodo di trattamento risolutivo dell'obesità nelle sue forme più avanzate (che richiedono interventi sotto il diretto controllo medico specialistico), potendo invece svolgere una significativa funzione coadiuvante nella riattivazione del tono muscolare, nel miglioramento della circolazione locale ed eventualmente nella riduzione di inestetismi collegati a manifestazioni lipodistrofiche. Pertanto, sono stati ritenuti ingannevoli messaggi pubblicitari che associavano all'elettrostimolazione un effetto dimagrante, senza specificare contestualmente la necessità di sottoporsi a un regime ipocalorico controllato (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER, PI/3416 ELETTROSTIMOLATORE DUETTO). Parimenti ingannevoli sono stati considerati i messaggi che vantavano l'efficacia dei prodotti in questione nel trattamento della cellulite (PI/3297 ELETTROSTIMOLATORE BODYSAN, PI/3394 ELETTROSTIMOLATORE PERSONAL TRAINING), con risultati visibili fin dalle prime sedute (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER).

Per contro, quando il messaggio promozionale vantava non già i benefici estetici asseritamente conseguenti al trattamento di elettrostimolazione, ma un generico miglioramento delle prestazioni sportive anche agonistiche, i relativi *claim* prestazionali sono stati considerati leciti (PI/3209 ELETTROSTIMOLATORE OLIMPIA SPORT).

Infine, considerato che l'elettrostimolazione può presentare controindicazioni per talune categorie di soggetti, quali i portatori di patologie cardiache e le donne in gravidanza, l'Autorità ha ritenuto che violassero il disposto dell'articolo 5 del decreto n. 74/92 i messaggi pubblicitari che omettessero di evidenziare con modalità grafiche o sonore adeguate le controindicazioni all'utilizzo dei prodotti, potendo dunque porre in pericolo la salute e la sicurezza dei destinatari (PI/2620C ELETTROSTIMOLATORE BEAUTY CENTER, PI/3297 ELETTROSTIMOLATORE BODYSAN, PI/3416 ELETTROSTIMOLATORE DUETTO, PI/3515 ELETTROSTIMOLATORE TESMED). Tali essenziali avvertenze devono essere riportate nel messaggio pubblicitario, non potendo ritenersi sufficiente il loro richiamo all'interno del manuale accluso alla confezione del prodotto: di tale documento, infatti, il consumatore può prendere eventualmente visione solo dopo aver acquistato l'elettrostimolatore (PI/3395 ELETTROSTIMOLATORE CORAL SEIKO, PI/3394 ELETTROSTIMOLATORE PERSONAL TRAINING).

Una segnalazione relativa a un apparecchio elettrostimolatore ha consentito all'Autorità di pronunciarsi in ordine alla rilevanza ai sensi del decreto legislativo n. 74/92 delle indicazioni relative al diritto di recesso previste

per le televendite dal decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, in materia di contratti a distanza. Nel caso in questione, l'Autorità si è pronunciata nel senso della non ingannevolezza, ritenendo che le modalità grafiche prescelte dall'operatore fossero adeguate a veicolare efficacemente le informazioni rilevanti ai destinatari del messaggio (PI/3416 ELETTROSTIMOLATORE DUETTO).

TRATTAMENTI ESTETICI

Nel settore dei servizi destinati alla cura del corpo, quali i trattamenti estetici e/o dimagranti, operano una pluralità di soggetti, di frequente collegati a una società-madre attraverso rapporti di *franchising*. Il *franchisor* provvede solitamente alla predisposizione dei messaggi pubblicitari relativi ai servizi offerti, che vengono in seguito diffusi dai *franchisees*. Può anche accadere che il contratto di *franchising* riservi al *franchisor* l'approvazione espressa o tacita della comunicazione promozionale redatta dal *franchisee*, prevedendo contestualmente sanzioni per l'eventuale inadempimento, fino alla risoluzione del rapporto contrattuale.

In queste ipotesi, secondo l'orientamento ormai consolidato dell'Autorità, sia il *franchisor* che il *franchisee* sono considerati operatori pubblicitari ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo n. 74/92, cosicché l'eventuale ordine inibitorio potrà essere assunto nei confronti di entrambi. Tale orientamento appare rispondente alla realtà economica e giuridica della fattispecie, nella quale i due soggetti concorrono alla redazione e alla diffusione del messaggio pubblicitario, ed è allo stesso tempo funzionale ad assicurare la più ampia ed efficace tutela dei consumatori (PI/2728C IDEAL LINE).

I vanti pubblicitari esaminati dall'Autorità in relazione a trattamenti estetici e dimagranti non differiscono significativamente, nella generalità dei casi, da quelli per solito associati ad altri prodotti destinati alla cura della persona. Così, sono stati ritenuti ingannevoli i messaggi pubblicitari che prospettavano l'idoneità di un particolare ciclo di trattamenti a risolvere in modo definitivo i problemi legati al sovrappeso e all'obesità o a eliminare la cellulite (PI/3373 INFORMISSIMA). Allo stesso modo, la circostanza che i messaggi non esplicitassero che il vantato effetto dimagrante potesse essere conseguito solo sottoponendosi a un regime alimentare controllato è stata ritenuta suscettibile di indurre in errore i consumatori (PI/2728C IDEAL LINE).

In sede cautelare, l'Autorità ha ritenuto che l'omissione di fondamentali avvertenze in relazione alle cautele e agli accorgimenti da adottare qualora vogliano conseguirsi cali ponderali notevoli in un lasso di tempo relativamente ridotto integra gli estremi di gravità e urgenza che giustificano l'adozione di una misura interinale (PI/3674 CENTRI SOBRINO-CODACONS).

PRODOTTI ALIMENTARI

L'intervento dell'Autorità in materia di pubblicità di prodotti alimentari ha risentito in misura non marginale della crescente attenzione riservata dai