

# Pubblicità ingannevole: Autorità Antitrust vs Giurì di Autodisciplina

Marco Di Toro

Individuati tre settori, la biglietteria aerea *low cost*, i viaggi e il turismo e, infine, il credito al consumo, si è proceduto alla verifica delle modalità di controllo sulla ingannevolezza della comunicazione commerciale a opera, rispettivamente, dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e del Giurì di Autodisciplina Pubblicitaria. Sono anche considerate le radicali differenze fra i due organi, nonché l'impatto di recenti evoluzioni legislative sui comportamenti delle imprese.

## Introduzione

Il tema della comunicazione pubblicitaria ingannevole è di grande attualità e importanza per il consumatore destinatario di messaggi promozionali, ma soprattutto per l'impresa che pubblicizza i propri prodotti/servizi, cercando di realizzare campagne di forte impatto: è fondamentale, quindi, per il consumatore avere a disposizione gli strumenti che gli permettano di distinguere un messaggio pubblicitario veritiero da uno ingannevole, e per l'impresa commerciale il fatto di avere ben chiare le regole da rispettare e capire, dunque, fino a dove è lecito spingersi nella realizzazione di una campagna pubblicitaria.

Oggi è interesse di tutte le aziende non operare in contrasto con le norme che disciplinano la correttezza della comunicazione commerciale, soprattutto per l'inasprimento delle sanzioni a carico di chi pubblicizza ingannevolmente e per la perdita di immagine che deriva dall'essere coinvolti in un procedimento di pubblicità ingannevole, in termini sia di fiducia da parte dei consumatori, sia di reputazione presso gli organi di stampa e i mass media e, quindi, di credibilità.

La normativa giuridica che disciplina la comunicazione pubblicitaria, in particolare la pubblicità ingannevole, è piuttosto eterogenea, in quanto risente dell'intervento di legislatori diversi in epoche differenti e sotto la spinta di varie esigenze. Frequenti sono stati anche gli interventi normativi a livello settoriale.

Il Codice del Consumo, entrato in vigore con il D.Lgs. 6 settembre 2005 (successivamente modificato dai D.Lgs. n. 145/2007 e n. 146/2007 proprio sulle pratiche commerciali scorrette e la pubblicità ingannevole e comparativa), si è proposto di coordinare anche la disciplina della pubblicità ingannevole; in questa sede, tuttavia, non ci si soffermerà tanto sulla disciplina giuridica della materia, comunque alla base di ogni successiva analisi, bensì sugli aspetti applicativi.

La pubblicità ingannevole è definita dall'articolo 20 del Codice del Consumo del 2005 come «qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, sia idonea a indurre in errore le persone fisiche o giuridiche alle quali è rivolta, o che essa raggiunge, e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il loro comportamento economico, ovvero che, per questo motivo, sia idonea a ledere un concorrente» (Dona, 2005).

Schematizzando possiamo affermare che l'ingannevolezza può derivare sia da affermazioni ambigue o false, sia dall'omissione di informazioni necessarie per valutare in modo completo una determinata offerta, le quali possono riguardare caratteristiche come prezzo, modalità di pagamento, livello qualitativo, dati tecnici e molte altre ancora. Tutti questi elementi comportano, infatti, una potenziale alterazione nelle preferenze del consumatore nella decisione di acquisto.

L'inganno pubblicitario non coinvolge solo i consumatori, potenzialmente tratti in errore e spinti verso scelte che non avrebbero altrimenti compiuto, ma anche le imprese che producono beni concorrenti di quello che viene pubblicizzato in maniera ingannevole e che soffrono inevitabilmente di una perdita di clientela.

È importante, quindi, che vi sia una tutela verso tutti i soggetti danneggiati dalla pubblicità ingannevole, che tenga conto dei loro interessi e delle loro caratteristiche.

## *Antitrust e Autodisciplina a difesa degli interessi dei consumatori e delle imprese*

Coloro che subiscono l'inganno pubblicitario hanno a disposizione due organi cui rivolgersi: l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, autorità pubblica meglio conosciuta come Antitrust, e l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria, organismo su base privata.

Quest'ultimo è il principale organo di autodisciplina vigente, e si compone di due organismi: il Giurì, che ha il compito di determinare se vi sia stata o meno una violazione del Codice, e il Comitato di Controllo, con la funzione di denunciare al Giurì i messaggi pubblicitari che ritiene in contrasto con il Codice di Autodisciplina, onde intervenire direttamente per richiedere la cessazione di una campagna e fornire pareri preventivi circa la rispondenza o meno di un messaggio pubblicitario alle regole autodisciplinari; entrambi gli organismi sono collegiali.

Totali sono le differenze sostanziali che intercorrono tra i due organismi, sia a livello strettamente procedurale sia a livello di approccio critico.

La prima e più significativa differenza riguarda la disciplina giuridica che sta alla base dei due organismi e l'efficacia delle loro decisioni. Infatti, mentre l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato basa le proprie decisioni sulla Legge

istitutiva, n. 287 del 1990, nonché sulle norme stabilite dal Codice del Consumo che sono efficaci *erga omnes* (ben potendo subire le conseguenze dell'ingannevolezza anche soggetti diversi dai consumatori), l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) utilizza come parametro di riferimento per le proprie pronunce le norme del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria (CAP), vincolanti solamente per coloro i quali vi abbiano aderito spontaneamente, richiamando le norme stesse nel contratto di pubblicità e aderendo così al sistema autodisciplinare. Sebbene questo fatto possa essere visto come una lacuna, va detto che attualmente l'intervento dello IAP copre ben il 90% dell'investimento pubblicitario basato sui mezzi di comunicazione tradizionali, mentre è tuttora latente verso gli altri mezzi di comunicazione (volantini, web) per i quali è possibile intervenire solo se l'azienda che pubblicizza è riconducibile all'UPA (Utenti Pubblicità Associati).

Il principale punto di forza dell'Autodisciplina Pubblicitaria è sicuramente l'intervento in tempi molto rapidi. A differenza di quanto normalmente avviene per l'Antitrust che, fino a epoca recente, doveva attendere una segnalazione sulla presunta ingannevolezza di un messaggio pubblicitario da parte dei soggetti portatori di interesse (consumatori, associazioni dei consumatori, concorrenti, Ministero delle Attività Produttive ecc.), l'intervento dello IAP ha luogo normalmente nel momento in cui un messaggio pubblicitario è ancora in fase di trasmissione. Quindi il blocco in tempo della comunicazione, qualora non conforme al CAP, può avere effetti assai gravi per le aziende che contravvengono. Mentre l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, quale amministrazione pubblica, ha il potere di irrogare sanzioni pecuniarie ai soggetti che contravvengono (di questo si parlerà approfonditamente più avanti), l'unico provvedimento a disposizione dello IAP è, invece, il blocco della campagna pubblicitaria e, in alcuni casi, la pubblicazione di un estratto della pronuncia attraverso gli organi di informazione indicati dal Giurì stesso. Tuttavia, è importante sottolineare come il fatto di interrompere una campagna pubblicitaria in fase di svolgimento, quindi nel momento in cui essa deve ancora produrre completamente i suoi effetti sul pubblico, sia spesso più gravoso per l'azienda che pubblicizza rispetto all'entità di qualsiasi sanzione pecuniaria comminata dall'Antitrust. Questo poiché, in molti casi, alla base di una campagna pubblicitaria vi è un investimento piuttosto massiccio, che verrebbe dunque reso vano da un'eventuale sospensione della campagna stessa durante la sua attuazione.

Un altro aspetto che depone a favore dell'Autodisciplina Pubblicitaria è sicuramente quello legato alle tempistiche procedurali, notevolmente inferiori a quelle dell'Antitrust, poiché i procedimenti sono più snelli e meno formali. Facendo un immediato raffronto, si nota che, mentre per l'Antitrust un procedimento ha una durata media di circa novanta giorni, per lo IAP si parla di venti, massimo trenta giorni.

Il fatto di non avere il potere di irrogare alcuna sanzione di tipo pecuniario è, quindi, più che compensato dalla tempestività di intervento e dalla rapidità del procedimento, che consentono l'interruzione di un messaggio pubblicitario non conforme al CAP quando ancora non ha compiuto del tutto i suoi effetti,

comportando, come si è detto, un grave danno per l'impresa che pubblicizza, in termini di investimento pubblicitario non rientrato.

Tuttavia, come appresso si dirà, la nuova disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e sulla pubblicità ingannevole e comparativa, nonché le recenti normative di settore hanno, di fatto, aumentato l'importanza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, conferendole maggiori poteri e semplificandone le procedure.

Con ciò, come si accennerà nel paragrafo conclusivo, si scontrano però recenti indirizzi circa la ripartizione per materia tra organi differenti di controllo delle competenze in fatto di repressione delle pratiche commerciali scorrette.

### *Chi sono i soggetti ricorrenti e a quale autorità si rivolgono?*

Tra i soggetti che presentano il ricorso relativo alla diffusione di un messaggio pubblicitario ingannevole, si nota una significativa distinzione.

Si può affermare, infatti, che l'Antitrust sia preferita dai consumatori e dalle loro associazioni, che si rivolgono principalmente a essa, piuttosto che al Giuri di Autodisciplina, avendo come interesse e obiettivo principale quello di far infliggere una sanzione pecuniaria a chi non rispetta le regole.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, infatti, basando le proprie decisioni sulle norme stabilite dal Codice del Consumo, si pone come organismo "principe" a tutela dei consumatori; in particolare, il parametro di riferimento per la valutazione di ingannevolezza di un messaggio pubblicitario è il "consumatore medio" all'interno del gruppo di riferimento.

Le aziende, nei casi di comparazione illecita o quando sono penalizzate dall'alterazione della concorrenza determinata da messaggi pubblicitari ingannevoli, sono solite rivolgersi agli organi di Autodisciplina Pubblicitaria, poiché essa nasce oltre quarant'anni fa come entità vicina alla realtà aziendale; le norme del Codice nascono, infatti, dal settore e seguono di pari passo le sue modifiche.

Vi è, infine, la possibilità, a dir la verità utilizzata solo in rari casi, di fare ricorso a entrambi gli organi; questa evenienza è riportata dal Codice del Consumo all'articolo 27, che tiene conto degli organi di Autodisciplina e stabilisce un coordinamento tra i due procedimenti, davanti all'autorità e al Giuri: *«Iniziata la procedura davanti a un organismo di autodisciplina, le parti possono convenire di astenersi dall'adire l'autorità fino alla pronuncia definitiva. [...] L'autorità, valutate tutte le circostanze, può disporre la sospensione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni»* (Dona, 2005).

Tuttavia, è importante sottolineare come i due procedimenti siano autonomi e le relative decisioni possano, pertanto, differire.

## *Analisi dei procedimenti nei settori individuati per la ricerca: biglietteria aerea low cost, viaggi e turismo, credito al consumo*

Il punto di partenza per avere un'idea chiara su quali siano le motivazioni che spingono l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e il Giurì ad affermare l'ingannevolezza della comunicazione pubblicitaria è sicuramente l'analisi dei procedimenti e delle rispettive pronunce.

I settori controllati sono molteplici, come numerosissime sono le pronunce di ingannevolezza e le conseguenti sanzioni. È stata operata, quindi, una selezione di tre settori, volta a evidenziarne le peculiarità e gli elementi comuni, affinché siano il più possibile rappresentativi dell'immensa mole di attività da parte degli organi giudicanti in tema di pubblicità ingannevole.

La scelta è caduta sul trasporto aereo *low cost* (Bergantino, Ponti, 2006), sul turismo e sul credito al consumo: la selezione è motivata dall'interesse verso un settore di recente disciplina, quale il trasporto aereo *low cost*, uno classico e caratterizzato da una certa complessità delle offerte commerciali, come il turismo, e un settore "delicato", in cui l'ingannevolezza della comunicazione pubblicitaria fa leva sulla debolezza dei destinatari dei messaggi, vale a dire il credito al consumo (Vizzari, 2006).

Per ogni settore in esame viene individuata una griglia di parametri di ingannevolezza tipici e rappresentativi.

### *Il trasporto aereo*

Il trasporto aereo *low cost* è un settore di intervento che si caratterizza per un'intensa concorrenza di prezzo tra i vari vettori, aumentata dal successo commerciale delle compagnie economiche, e da una marcata infedeltà del consumatore al marchio. Gli operatori del settore, pertanto, fanno frequentemente ricorso a offerte promozionali, consistenti spesso nella proposta di un certo numero di biglietti a prezzi molto convenienti su alcune tratte.

Sia l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sia il Giurì di Autodisciplina Pubblicitaria hanno, più di una volta, ritenuto ingannevoli quei messaggi in cui viene enfatizzato il costo di un determinato volo a pochi euro (o addirittura centesimi di euro), salvo poi precisare, con modalità grafiche e caratteri non sempre facilmente leggibili, che nel prezzo pubblicizzato sono esclusi i costi per le tasse aeroportuali o per altri oneri, quali per esempio il supplemento carburante o il costo di prenotazione, che in realtà rendono il costo finale del volo ben superiore all'importo pubblicizzato. Nelle sue pronunce, l'autorità ha più volte sottolineato come la pubblicizzazione del solo prezzo di base al netto degli importi aggiuntivi, con la generica dicitura "tasse e oneri aeroportuali esclusi" non può ritenersi idonea al fine della determinazione del prezzo finale da corrispondere, alla luce dell'incidenza di queste ultime sul prezzo totale del biglietto. Allo stesso

modo, sono stati dichiarati ingannevoli anche messaggi che attiravano l'attenzione del consumatore su di una tariffa promozionale di particolare convenienza (in molti casi pari a un centesimo di euro), a cui vanno, però, sommate le tasse aeroportuali e altri oneri, e l'ammontare di queste era sì riportato all'interno del messaggio, ma con caratteri tipografici decisamente ridotti, in un formato scarsamente leggibile e di evidenza grafica non comparabile minimamente all'enfaticizzazione del prezzo base.

Un altro diffuso parametro di ingannevolezza deriva dalla disponibilità dei posti, in quanto, in alcuni casi, il consumatore può difficilmente sfruttare la convenienza di un'offerta promozionale poiché essa risulta limitata a un determinato numero di posti disponibili, peraltro non adeguatamente indicato.

## *Il turismo*

Il turismo ha sempre rappresentato un settore dove l'intervento degli organi giudicanti e le relative pronunce di ingannevolezza sono stati frequenti. Le proposte commerciali degli operatori sono caratterizzate da un certo grado di complessità, poiché non consistono soltanto in una serie di servizi forniti nell'ambito di un medesimo contesto contrattuale (trasporto, alloggio ecc.), ma ciascuna di esse presenta una serie di caratteristiche distintive (come per esempio la qualità della struttura alberghiera, il livello dei servizi inclusi in un pacchetto turistico), che vengono apprezzate congiuntamente dal consumatore e sulle quali si basa la sua decisione di acquisto. Questo comporta la presenza di un'ampia sfera di elementi ai quali può essere ricondotta l'ingannevolezza di una comunicazione pubblicitaria; per questo motivo assume particolare rilevanza, ai fini del processo decisionale del consumatore, la veridicità o meno di tutte le informazioni fornite sui servizi pubblicizzati che, qualora false o incomplete, sono tali da indurlo in errore.

Il Codice del Consumo sancisce il principio dell'obbligo di non ingannevolezza delle informazioni rivolte al consumatore; il principio non riguarda soltanto il prezzo e gli altri elementi principali del contratto, ma anche tutte le altre caratteristiche rilevanti del servizio offerto.

Anche il CAP prevede una tutela del consumatore dei servizi turistici in ambito pubblicitario, stabilendo che *«la comunicazione commerciale relativa ai viaggi organizzati, sotto qualsiasi forma, deve fornire informazioni complete e accurate, con particolare riguardo al trattamento e alle prestazioni incluse nel prezzo minimo di partecipazione. Essa deve mettere in evidenza un invito a considerare con attenzione le condizioni di partecipazione, di pagamento e di recesso, contenute nella documentazione informativa o nel modulo di adesione»*.<sup>1</sup>

L'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari relativi alle offerte turistiche consiste prevalentemente nella falsità o incompletezza delle informazioni pub-

<sup>1</sup> IAP, Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (sito [www.iap.it/it/codice](http://www.iap.it/it/codice)), Codice di Autodisciplina della Comu-

nicazione Commerciale, 45ª edizione, in vigore dal 21 aprile 2008.

blicizzate dagli operatori pubblicitari, dunque nei contenuti dell'offerta, quali per esempio la categoria di un determinato hotel, la presenza di servizi in loco, la vicinanza a determinati luoghi quali spiagge o impianti di risalita, la possibilità di accogliere soggetti portatori di handicap ecc.

Un'altra determinante di ingannevolezza può essere individuata nel prezzo di un determinato servizio turistico, in particolare quando si garantiscono dei soggiorni gratuiti o a prezzo scontato a determinate categorie di utenti (quali per esempio bambini o anziani), che poi si rivelano attivi solo in periodi di bassa stagione o, comunque, a discrezione della struttura alberghiera.

### *Il credito al consumo*

Il credito al consumo è un tipico settore di intervento caratterizzato da asimmetria informativa (Di Nella, 2007) tra le parti che, dunque, comporta una situazione più favorevole per quella che dispone di un maggior numero di informazioni a riguardo, in quanto opera in modo professionale nel mercato (professionista, società finanziaria), rispetto all'altra (consumatore), che ha a disposizione una quantità di informazioni di gran lunga inferiore. Per questa ragione, vi è l'esigenza di trovare mezzi idonei a consentire la tutela della parte più debole del rapporto.

La materia è disciplinata dagli articoli 121-126 D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), nonché dagli articoli 40-43 del Codice del Consumo. L'articolo 123, in particolare, si occupa della pubblicità, disponendo che alle operazioni di credito al consumo si applichi il precedente articolo 116, secondo il quale «*in ciascun locale aperto al pubblico sono pubblicizzati i tassi di interesse, i prezzi, le spese per le comunicazioni alla clientela e ogni altra condizione economica relativa alle operazioni e ai servizi offerti, ivi compresi gli interessi di mora e le valute applicate per l'imputazione degli interessi. [...] Gli annunci pubblicitari e le offerte, con qualsiasi mezzo effettuati, con cui un soggetto dichiara il tasso di interesse o altre cifre concernenti il costo del credito, indicano il TAEG e il relativo periodo di validità*».<sup>2</sup>

Numerosi sono stati i provvedimenti di ingannevolezza, nel corso degli ultimi anni, emessi dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e dai Giurì, a carico di quelle società finanziarie, di consulenza o di intermediazione finanziaria, che promuovono la possibilità di ottenere, quasi sempre in un brevissimo lasso di tempo, prestiti anche di importi considerevoli, oppure mutui finalizzati all'acquisto dell'abitazione o, infine, la cancellazione dalle banche dati dei c.d. "cattivi pagatori". In tali comunicazioni, si enfatizza la possibilità di accesso anche ai "protestati", agli "esecutati", a soggetti con "scarso reddito", a intestatari di altri mutui; sono, quindi, rivolte a persone che, trovandosi in una

<sup>2</sup> Banca d'Italia (sito [www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi](http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi)), Testo unico bancario e normativa complementare, *Seconda Edizione*.

situazione di particolare debolezza e difficoltà economica, sono particolarmente vulnerabili e facilmente attratte da opportunità all'apparenza vantaggiose e che potrebbero, quindi, soggiacere a condizioni contrattuali diverse e più onerose di quelle pubblicizzate. Si tratta, in molti casi, di soggetti che hanno difficoltà nell'accesso al credito tramite gli ordinari canali bancari e si trovano, dunque, in una situazione di soggezione, in ragione delle proprie condizioni economiche.

La più diffusa determinante di ingannevolezza dei messaggi del settore in esame riguarda l'ammontare del costo totale del credito a carico del consumatore, per tutti quei messaggi che non riportano l'indicazione del TAEG (ossia del costo totale del credito a carico del consumatore, comprensivo degli interessi e di tutti gli oneri da sostenere per utilizzare il credito, espresso in percentuale annua del credito concesso e del relativo periodo di validità), (Fusi, Testa, 2006) o che la riportano in maniera troppo generica, spesso con espressioni quali ("TAEG da ...% a max consentito dalla legge"), che non consentono al consumatore di avere una chiara percezione sulla convenienza o meno di una determinata offerta di finanziamento.

Un ulteriore motivo di ingannevolezza è dovuto alla mancata indicazione della qualifica dell'operatore pubblicitario, omissione che determina l'ingannevolezza della comunicazione pubblicitaria, in quanto non permette al consumatore di sapere se si tratti di un intermediario o di un soggetto che eroga direttamente il finanziamento; questa differenza ha effetto immediato sul costo dei servizi e sulle tempistiche di concessione del prestito: il fatto che una società eroghi direttamente il finanziamento comporta costi minori (non includendo alcuna provvigione agli intermediari) e una maggiore celerità nella concessione dei prestiti, non dipendendo dalla decisione di altre società creditizie per quanto riguarda l'erogazione del credito.

Infine, sono frequenti i messaggi pubblicitari in cui si promuovono, tra i servizi offerti, anche la cancellazione in "tempi brevissimi" del proprio nominativo, quale "cattivo pagatore" dalle banche dati private, o la cancellazione di protesti, mentre per "tempi rapidissimi" si intendeva, contrariamente a quanto il consumatore era indotto a credere, le tempistiche di avvio della procedura e non la cancellazione vera e propria dei dati.

## *L'influenza della nuova disciplina delle pratiche commerciali scorrette sulla condotta delle aziende e sui poteri dell'Antitrust*

La nuova disciplina delle pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole e comparativa, entrata in vigore il 21 settembre 2007 con i D.Lgs. 145/2007 e 146/2007, ha certamente posto le basi per una maggiore tutela verso il consumatore, nonché verso le imprese.

L'innovazione legislativa ha determinato *in primis* un aumento dei poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in ambito pubblicitario,



che ora ha la possibilità, sia per le pratiche commerciali scorrette sia per la pubblicità ingannevole e comparativa, di avviare i procedimenti anche d'ufficio, ossia senza dover attendere segnalazioni esterne e comportando, dunque, la possibilità di ridurre notevolmente i tempi di intervento.

Nondimeno importante è stata la notevole semplificazione della materia apportata dalla nuova disciplina, che ha individuato specificamente una serie di pratiche ingannevoli e aggressive che sono da considerarsi tali di per sé, senza il bisogno di dimostrare la loro idoneità a falsare le scelte del consumatore. In quest'ottica diventa più difficile riuscire a non incorrere nelle sanzioni tipiche di questa disciplina per tutte quelle aziende che operano in pubblicità con messaggi i cui contenuti non siano veritieri; detto in parole povere, è più difficile farla franca. E proprio quello delle sanzioni è l'aspetto più significativo della nuova disciplina, che merita alcune considerazioni.

Inizialmente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato era totalmente priva di un adeguato potere sanzionatorio nei confronti degli operatori pubblicitari; l'unica sanzione prevista era la mera sospensione della campagna pubblicitaria oggetto di verifica, sospensione che in molti casi arrivava quando essa aveva già operato i suoi effetti persuasivi sui consumatori. Le aziende che pubblicizzavano, quindi, non avevano sufficienti incentivi a non deviare, trovando talvolta conveniente non rispettare le regole.

Questo scenario è parzialmente cambiato con la Legge del 6 aprile 2005 n. 49, recante modifiche all'articolo 7 del Decreto Legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione,<sup>3</sup> che introduce finalmente le prime sanzioni pecuniarie a carico delle imprese che pubblicizzavano ingannevolmente. Infatti, quando valuta l'ingannevolezza dei comunicati commerciali, *«con la decisione che accoglie il ricorso l'autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 a 100.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione [...]»*.

L'introduzione delle sanzioni amministrative di tipo pecuniario, sebbene di entità non significativa, ha costituito un primo deterrente nei confronti dell'emissione di messaggi pubblicitari di tipo ingannevole e, quindi, un primo incentivo per le aziende a non deviare in pubblicità.

Tuttavia, è opportuno considerare come questo strumento non sia paragonabile agli altri mezzi a disposizione dell'autorità in relazione ai comportamenti lesivi della concorrenza, la cui sanzione amministrativa può arrivare fino all'ammontare del 10% del fatturato realizzato dagli operatori nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

Inoltre, se si considera l'ammontare medio di una sanzione pecuniaria, pari a circa 20.000 euro, si può facilmente capire come tali sanzioni fossero di entità troppo contenuta per poter scoraggiare completamente le aziende dal deviare in pubblicità. Si trattava, quindi, di sanzioni il cui importo era nella maggior

<sup>3</sup> Legge 6 aprile 2005 n. 49, lettera b, [www.camera.it/parlam/leggi/05049l](http://www.camera.it/parlam/leggi/05049l).

parte dei casi irrisorio, se paragonato con i benefici in termini di aumento delle vendite/contatti ottenuto mentendo in pubblicità.

Può, quindi, concludersi che, in molti casi, le aziende trovassero conveniente non rispettare le regole, mettendo in preventivo il rischio sanzione, anche in virtù del fatto che spesso essa giungeva quando oramai la trasmissione della campagna pubblicitaria si era esaurita e questa aveva già compiuto i suoi effetti sul consumatore. È, quindi, possibile che tutte le aziende con una presenza del marketing molto forte “ci provassero”; magari con dei messaggi non palesemente ingannevoli, ma “borderline”, ossia al limite del rispetto della normativa.

Questa fondamentale carenza è stata colmata dalla nuova disciplina, che ha notevolmente aumentato l'ammontare delle sanzioni pecuniarie irrogate dall'autorità agli operatori pubblicitari, stabilendo all'articolo 1 del Decreto Legislativo 2 agosto 2007, n. 146, che «con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 500.000,00 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione».<sup>4</sup>

Mettendo a confronto la nuova disciplina con quella precedente a livello di sanzioni, può facilmente evincersi come l'aumento delle sanzioni stesse a carico degli operatori pubblicitari sia stato notevole, tale finalmente da scoraggiare la diffusione di messaggi ingannevoli, soprattutto per le piccole/medie imprese, se si considera che con la precedente disciplina l'ammontare medio di una sanzione pecuniaria è stato di regola intorno ai 20.000 euro, mentre ora è di circa 150.000/200.000 euro.

In virtù di questi elementi, si può concludere come la nuova disciplina, che viene applicata a tutte le condotte poste in essere a partire dal 21 settembre 2007, dia vita a un impianto normativo più severo e sanzionatorio per l'impresa che pubblicizza ingannevolmente, aumentando di fatto la soglia di attenzione e, quindi, l'importanza del ruolo del consulente legale delle aziende, che fa da filtro alla comunicazione pubblicitaria.

A livello dei settori esaminati nello specifico (trasporto aereo *low cost*, turismo e credito al consumo), sono stati apportati notevoli cambiamenti non solo dalla nuova disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole, ma anche, in due casi su tre, dalle recenti normative settoriali.

Nel caso del trasporto aereo, ai fini della valutazione di ingannevolezza dei messaggi diffusi dai vari vettori, ha avuto fondamentale importanza l'introduzione del Decreto sulle Liberalizzazioni, cosiddetto Bersani bis, convertito in Legge 2 aprile 2007, n. 7. Relativamente al trasporto aereo, l'articolo 3 (“Trasparenza delle tariffe aeree”) stabilisce che «al fine di favorire la concorrenza e la trasparenza delle tariffe aeree, di garantire ai consumatori un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi costi del servizio, nonché di facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato, sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l'indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 2 agosto 2007 n. 146, articolo 1 (“Delle pratiche commerciali scorrette”), [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

*aggiuntivi, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell'offerta».<sup>5</sup>*

Come si può notare, la norma apporta una notevole semplificazione della materia, in quanto individua nel medesimo contesto le due principali determinanti di ingannevolezza tipiche del settore: presentazione del prezzo al netto degli altri oneri aggiuntivi e mancati/incompleti riferimenti alla disponibilità limitata del servizio, ottenendo così l'obiettivo di una massima trasparenza nella comunicazione di impresa del settore. L'entrata in vigore di questa legge, unita all'inasprimento delle sanzioni amministrative, ha comportato un maggiore rispetto delle regole da parte degli operatori pubblicitari del settore, in particolar modo nella pubblicizzazione dei prezzi, ora comprensivi di tasse e supplementi aggiuntivi, in quanto i messaggi riportano generalmente la dicitura "tasse aeroportuali incluse", mentre vi sono ancora alcune imprecisioni nell'indicazione della disponibilità e della fruibilità delle offerte, in termini di periodo di prenotazione e posti disponibili.

Quanto alla disciplina del credito al consumo in pubblicità, un ulteriore passo avanti rispetto all'attuale normativa è arrivato con la Direttiva 2008/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, relativa ai contratti di credito ai consumatori, nata dall'esigenza di offrire un maggiore livello di tutela dei consumatori e di rendere possibile la libera circolazione delle offerte di credito nelle migliori condizioni, sia per gli operatori dell'offerta sia per chi rappresenta la domanda.

La direttiva contiene, quindi, disposizioni specifiche sulla pubblicità relativa ai contratti di credito e su alcune disposizioni di base da fornire ai consumatori per renderli in grado di paragonare le varie offerte. A tal fine, è opportuno che essi ricevano informazioni adeguate, da poter esaminare, prima della conclusione del contratto di credito, circa le condizioni e il costo del credito e le loro obbligazioni. Il costo totale del credito al consumatore deve comprendere tutti i costi, compresi gli interessi, le commissioni, le imposte, le spese per gli intermediari del credito e tutte le altre spese legate al contratto che sono a carico del consumatore; per consentire il confronto tra le varie offerte, il consumatore dovrebbe essere informato sul tasso annuo effettivo globale (TAEG) relativo al credito, determinato allo stesso modo in tutti i paesi membri.

Alla luce di questa nuova normativa, si può concludere che il settore del credito al consumatore è stato ulteriormente disciplinato in maniera chiara e precisa, relativamente all'ambito pubblicitario.

L'autorità ha, quindi, a disposizione strumenti che definiscono piuttosto bene quando un messaggio pubblicitario debba essere dichiarato ingannevole; questo aspetto, unito all'inasprimento delle sanzioni amministrative introdotto dalla nuova disciplina delle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli, assicura una maggiore tutela verso i consumatori delle offerte di credito e una maggiore severità nei confronti degli operatori che non rispettano le regole.

<sup>5</sup> Legge 2 aprile 2007, n. 7.

Nel settore del turismo, invece, la normativa vigente appare ancora, almeno in parte, lacunosa, poiché il Codice del Consumo, nella sua versione più recente, dedica sì parecchio spazio ai servizi turistici, ma questo si riferisce in particolare ad aspetti tipici del contratto da ricondurre alla fase precontrattuale e durante la sottoscrizione del contratto. Poco spazio viene, invece, dedicato alla pubblicità dei servizi turistici; solo l'articolo 87 ("Informazione del consumatore"), che si concentra prevalentemente sull'obbligo a carico del venditore di fornire informazioni scritte, nel corso delle trattative, afferma che «è fatto comunque divieto di fornire informazioni ingannevoli sulle modalità del servizio offerto, sul prezzo e sugli altri elementi del contratto qualunque sia il mezzo mediante il quale dette informazioni vengono comunicate al consumatore»,<sup>6</sup> affermazione a mio avviso un po' troppo generica.

Dando uno sguardo ai primi procedimenti all'esame dell'autorità nell'anno 2008, nei quali è stata utilizzata come normativa di riferimento la nuova disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e ingannevoli, si può notare come non vi siano praticamente più provvedimenti a danno di vettori aerei o società di credito, ma ricorrano ancora diversi casi di ingannevolezza da parte di operatori che svolgono la propria attività nell'ambito del turismo.

## *Conclusioni: mutamento del quadro di riferimento e condotta futura delle imprese*

È ancora presto per tracciare un bilancio degli effetti apportati dalle nuove norme relative all'entità delle sanzioni amministrative e alla repressione delle pratiche commerciali scorrette, oltre che dalle diverse disposizioni settoriali di recente adozione con attinenza alla condotta da parte delle imprese in ambito pubblicitario.

Né può ignorarsi l'impatto che sono destinati a produrre il parere del Consiglio di Stato n. 3999/2008 e la sentenza a s.u. della Corte di Cassazione n. 4630/2007 sulla ripartizione delle competenze fra le diverse autorità indipendenti in merito alle stesse pratiche commerciali scorrette.

Pur prescindendo, quindi, dal più complesso sistema - quantomeno procedurale - nella prospettiva della tutela del consumatore fra Codice del Consumo e norme settoriali negli ambiti bancario, finanziario, assicurativo, dell'energia, delle telecomunicazioni, è tuttavia evidente che siamo di fronte a un impianto normativo più severo nei confronti della comunicazione commerciale, caratterizzato ora da un maggiore controllo dei messaggi pubblicizzati, sia durante la fase di messa in onda, sia al termine di questa; da non tralasciare, poi, le implicazioni della indubbia maggiore incisività delle sanzioni comminate sui proventi che derivano dall'attività pubblicitaria.

<sup>6</sup> Codice del Consumo, art. 87, comma 4, sito [www.ilcodicedelconsumo.it](http://www.ilcodicedelconsumo.it)

Ciò aumenta inevitabilmente la soglia di attenzione da parte delle imprese operanti in pubblicità, che dovrebbero avere minore interesse a correre deliberatamente il rischio di andare incontro alla sanzione, oltre a quello di vedere la propria immagine associata a un procedimento di pubblicità ingannevole, indipendentemente dall'aver contravvenuto o meno.

Sarà interessante verificare se questo nuovo impianto normativo annullerà completamente ogni tentativo di contravvenire in pubblicità, o se, al contrario, vi saranno ancora aziende che continueranno a "provarci", individuando forme e modalità di messaggio - forse - non palesemente ingannevoli, ma situate ai limiti della norma.

### *Riferimenti bibliografici*

Bergantino, A. S., Ponti, M., "Le compagnie *low cost* e la tutela dei consumatori", *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1-2006.

Di Nella, L., *La tutela del consumatore dei servizi finanziari*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2007.

Dona, M., *Il Codice del Consumo, regole e significati*, Giappichelli Editore-Torino, 2005.

Fusi, M., Testa, P., *Diritto e pubblicità*, collana Diritto e Comunicazione, Lupetti Editore, 2006.

Vizzari, A., "Il credito al consumo", *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 2/2006.