

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3330

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RODOTÀ, BERNARDI ANTONIO, BALBO CECCARELLI,
BARBATO, BASSANINI, BOTTARI, CODRIGNANI,
GIOVANNINI, GROTTOLA, MANCA NICOLA, NEBBIA,
MINERVINI, PETROCELLI, QUERCIOLI, VACCA**

Presentata il 6 dicembre 1985

Disciplina della pubblicità

ONOREVOLI COLLEGHI! — Sono ormai molteplici e concorrenti le ragioni che fanno ritenere non più rinviabile una disciplina giuridica generale della pubblicità. Basta ricordare, sul terreno istituzionale, le indicazioni in tal senso contenute in significativi atti internazionali, come la risoluzione n. 3 del 1984 del Consiglio d'Europa e, soprattutto, la direttiva CEE n. 450 del 10 settembre 1984, alla quale l'Italia dovrà dare attuazione entro il 1° ottobre 1986.

Né la rilevanza economica e sociale del fenomeno richiede qui particolare illustrazione: è sufficiente ricordare — poiché si tratta di un dato per sé significativo — che nel 1985 i canali pubblici e privati avranno trasmesso più di mezzo milione di *spots* pubblicitari.

La comunicazione pubblicitaria è dunque il canale fondamentale di rapporto

tra l'industria e la collettività dei cittadini. Non è pensabile, allora, che un fatto di così ampia e riconosciuta rilevanza sociale non riceva una specifica attenzione legislativa, anche al fine di offrire ai consumatori una adeguata tutela contro ogni forma di utilizzazione distorta della pubblicità.

Si potrebbe osservare — e in concreto lo si è fatto — che già in Italia opera un controllo sulla pubblicità, assicurato dai giurì della lealtà pubblicitaria, sulla base di un codice di autodisciplina. Non vi sarebbe, quindi, un assoluto bisogno di ulteriori regole, potendo il legislatore limitarsi ad attribuire rilevanza specifica alla autodisciplina, così seguendo anche una indicazione contenuta nella citata direttiva CEE. Questa posizione, tuttavia, trascura il fatto che, in materie di tanta delicatezza, non ci si può affidare unica-

mente a forme di giustizia privata, alle quali peraltro qualsiasi imprenditore può sottrarsi disconoscendo la competenza dei giuristi. E che la materia sia di particolare delicatezza lo dimostra un esame pur sommario delle decisioni dello stesso giurista, dalle quali appare evidente come esistano casi di pubblicità che, tra l'altro, si rivelano in contrasto con la necessità di rispettare la salute o la sicurezza dei consumatori. Siamo, dunque, di fronte alla necessità di tutelare diritti fondamentali dell'individuo. E, in casi del genere, la nostra Costituzione, all'articolo 24, prescrive che « tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi ». Una normativa in tal senso, quindi, appare obbligata, più che necessaria. E con essa può certamente convivere un sistema efficiente di autodisciplina.

Una normativa generale, inoltre, appare indispensabile anche per eliminare le forti disparità di trattamento oggi esistenti. Vi sono, infatti, settori merceologici o attività per cui esistono regole anche penetranti in materia di pubblicità; e altri settori e attività, economicamente e socialmente non meno rilevanti, per i quali la disciplina è praticamente inesistente.

Da ciò può essere tratta una conseguenza, che costituisce una delle considerazioni da cui si sono prese le mosse per questa proposta di legge. Qui si è cercato appunto di rispondere alla esigenza di una disciplina generale: si tratta, dunque, di una legge di principi, validi per l'intera comunicazione pubblicitaria, lasciandosi alle normative di settore il compito di dettare regole più specifiche e differenziate, tutte le volte che le caratteristiche di una particolare attività o settore merceologico lo richiedano.

Ma la scelta di una legge di principi — che si manifesta nella formulazione essenziale delle norme — è dovuta anche ad un'altra ragione. Per la sua dinamica, il fenomeno della pubblicità non si presta ad essere racchiuso in prescrizioni rigide, modellate sulla realtà di un momento e, quindi, destinate ad essere rapidamente

superate da qualsiasi mutamento di tale realtà. Una disciplina per principi, precisi ma sufficientemente elastici, consente invece forme di autoadattamento del sistema giuridico ai mutamenti della realtà, evitando conflitti tra istituzioni rigide e realtà dinamica.

Questo realismo ha ispirato pure le scelte fondamentali in relazione alla pubblicità in quanto tale. La pubblicità è stata considerata per quel che effettivamente è: un fenomeno legato all'impresa, un momento essenziale dell'iniziativa economica (come ha sottolineato la recente sentenza n. 231 del 1985 della Corte costituzionale). Di fronte ad essa ci si è posti senza i moralismi o i trionfalismi che accompagnano spesso i dibattiti in materia. Non si chiede una pubblicità « virtuosa », ma più concretamente una pubblicità « palese, veritiera e corretta ». Non si vuole imporre alla pubblicità nessun contenuto specifico, neppure informativo, sia per non aprire spiragli a forme esplicite o larvate di censura, sia per non deprimere la creatività nel settore, sia per non offrire legittimazioni diverse da quelle che alla pubblicità derivano dalla sua stretta connessione con i fenomeni economici.

Scorrendo la proposta di legge, si potrebbe osservare che alcune sue norme contraddicono con le affermazioni di principio appena ricordate. La logica della legge generale sembrerebbe contraddetta dagli specifici articoli sulla pubblicità dei farmaci (articolo 8) o su quella rivolta all'infanzia (articolo 11). La scelta di non imporre contenuti specifici alla comunicazione pubblicitaria sembrerebbe negata dall'articolo 9, dove si danno indicazioni, sia pur generali, per la pubblicità di prodotti suscettibili di presentare pericoli per la salute o la sicurezza dei consumatori.

Ma la contraddizione è solo apparente. Proprio gli esempi citati mostrano come ci si trovi di fronte ad interessi di tale rilevanza che sarebbe se mai stato singolare che ad essi non si facesse riferimento proprio in una legge di portata generale, che non può fare a meno di fissare criteri specifici in materie che toccano appunto diritti fondamentali dell'individuo.

Muovendo dalle tre parole chiave con le quali si è definita la pubblicità legittimamente effettuata — palese, veritiera e corretta — si può agevolmente chiarire la portata della proposta di legge.

Un primo obiettivo è quello della trasparenza della pubblicità, della necessità che essa sia « chiaramente riconoscibile come tale » (articolo 3). Proprio l'orgogliosa affermazione della rilevanza sociale della pubblicità dovrebbe spingere tutti gli operatori del settore a ritenere questa una norma essenziale per l'eliminazione di « deviazioni » e di fenomeni occulti. Per ciò è stato richiesto (articolo 4) che coloro i quali fanno in concreto pubblicità, sia pure in un contesto di informazione, dichiarino la loro effettiva funzione (ad esempio, componenti di uffici stampa aziendali) o i loro rapporti di collaborazione con imprese o la loro dipendenza dalle imprese stesse per le notizie fornite. Mancando queste informazioni, il destinatario del messaggio sarebbe portato a considerare valutazioni del giornalista quelle che, invece, sono comunicazioni pubblicitarie, con una evidente distorsione del senso attribuibile a tali messaggi (a parte ogni considerazione sulla correttezza professionale dell'autore della pubblicità mascherata).

Le due norme contenute nel capo III della proposta sono essenziali non solo per chiarire quel che si intende per pubblicità veritiera, ma anche per definire meglio il rapporto tra libertà della pubblicità e suoi contenuti. A questo fine è essenziale, e innovativo, l'articolo 7, dove si riconosce piena legittimità alla pubblicità esclusivamente creativa, così confermandosi la scelta di fondo di non chiedere che la pubblicità debba comunque essere accompagnata da una quota più o meno ampia di informazioni. Qualora, però, la scelta di fornire informazioni sia liberamente fatta dal committente o dall'autore della comunicazione pubblicitaria, allora l'obbligo di una pubblicità veritiera appare una conseguenza automatica, e le relative regole sono fissate dall'articolo 6.

Tra gli articoli successivi assume rilevanza particolare quello dedicato alla

pubblicità comparativa (articolo 12). I presentatori della proposta conoscono le molte obiezioni che si sono mosse e si continuano a muovere contro il riconoscimento di questo tipo di pubblicità. Ma, da una parte, si può rispondere che taluni inconvenienti denunciati in altri paesi (e la denuncia è riecheggiata anche nel nostro) sono radicalmente esclusi da una norma che non ammette qualsiasi tipo di pubblicità, ma qui ne definisce caratteristiche e contenuti, prescrivendo che la pubblicità comparativa ammessa è solo quella che « mette a confronto aspetti di beni o di servizi oggettivamente verificabili », fermo restando il principio per cui non deve essere né ingannevole, né sleale. In questo modo, vengono tutelati i consumatori, che non sono esposti a forme puramente suggestive di comparazione, queste sì idonee a distorcere la loro scelta. E vengono tutelati pure gli imprenditori concorrenti, che certo hanno diritto ad un confronto effettuato su basi oggettive, ma che non possono certo pretendere di sottrarsi alla competizione. Ora, la competizione sul mercato non può essere limitata da regole che ne modificherebbero il significato, quali sarebbero appunto quelle che non attribuissero piena legittimazione al confronto tra prodotti e servizi anche nella fase della pubblicità. Certo, questo può comportare rischi per questo o quell'imprenditore. Ma non si può prendere del mercato quel che è vantaggioso, e rifiutare tutto il resto.

In questa prospettiva, e senza nessuna sopravvalutazione, la pubblicità comparativa può anche adempiere ad una utile funzione di trasparenza del mercato e di informazione del consumatore, oltre ad offrire uno strumento efficace a chi produce beni o servizi di qualità e che, pur non avendo i mezzi per grandi campagne suggestive, può raggiungere notevoli effetti con una pubblicità comparativa mirata.

Consapevoli della rilevanza degli interessi in gioco, i presentatori di questa proposta hanno voluto adeguare la strumentazione processuale ai principi prima

enunciati. Viene quindi delineato un procedimento sommario snello e rapido (si sottolinea in particolare il termine di quindici giorni fissato dall'articolo 14, quinto comma); si è attribuita al presidente del tribunale (sulla falsariga degli attuali articoli 637 e 706 del codice di procedura civile) la competenza a decidere sulla azione sommaria; si è provveduto a coordinare la disciplina qui proposta con quella vigente in materia di concorrenza sleale, estendendo la disciplina del procedimento sommario anche alla azione di repressione della concorrenza sleale (articolo 16).

Per quanto riguarda il regime della prova, si è stabilito che debba essere il committente a dare la prova dell'esattezza sostanziale dei fatti contenuti nella pubblicità (articolo 17), conformemente all'indicazione contenuta al n. 6 a) della citata direttiva CEE.

La legittimazione ad agire in giudizio per l'inibizione della pubblicità contrastante con quanto disposto dalla legge è stata attribuita a consumatori, concorrenti, organizzazioni che hanno tra i loro scopi la tutela degli interessi dei consumatori (articolo 13): ciò è coerente con una linea che, in presenza di interessi diffusi nella società, tende a diffondere e ad articolare in forme anche collettive i poteri di controllo. Per il risarcimento dei danni, ferma la responsabilità del committente della pubblicità, si prevede che l'autore e il responsabile della diffusione

rispondano solo nei casi di dolo o colpa grave (articolo 18). E l'articolo 19 dispone l'efficacia delle decisioni giudiziarie intervenute anche a favore di tutti gli acquirenti di un prodotto o gli utenti di un servizio per la cui pubblicità ingannevole altri soggetti abbiano esercitato l'azione di cui all'articolo 13.

Ritenendosi inopportuna l'azione di logiche puramente repressive, si è escluso che la violazione di quanto disposto nella proposta di legge porti in ogni caso all'applicazione di sanzioni penali o amministrative (fermo restando, com'è ovvio, che la commissione di autonomi illeciti penali o amministrativi sarà perseguita come tale). Si è messo a punto un sistema articolato, che prevede provvedimenti di inibizione della pubblicità contrastante con la legge; eventuale obbligo di procedere ad una comunicazione pubblicitaria correttiva; obblighi di risarcimento del danno; sanzioni disciplinari per i giornalisti responsabili di pubblicità occulta. Solo nel caso in cui il committente della pubblicità non ottemperi ai provvedimenti di inibizione della pubblicità o all'obbligo di una pubblicità correttiva scattano le sanzioni previste dall'articolo 20.

Alla preparazione di questa proposta di legge hanno dato un importante contributo i professori Roberto Pardolesi, Andrea Proto Pisani, Enzo Roppo e Cesare Salvi; e gli esperti Marina Ceravolo, Germano Gogna e Vincenzo Vita.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

PRINCÌPI GENERALI

ART. 1.

Ai sensi della presente legge per pubblicità si intende qualsiasi forma di comunicazione diffusa nell'esercizio di attività dirette a promuovere la commercializzazione di beni mobili ed immobili o la prestazione di opere o servizi.

ART. 2.

La pubblicità deve essere palese, veritiera e corretta.

CAPO II.

TRASPARENZA DELLA PUBBLICITÀ

ART. 3.

La pubblicità deve essere chiaramente riconoscibile come tale.

ART. 4.

I servizi giornalistici, radiofonici e televisivi, nonché le inchieste e le indagini di mercato i cui risultati vengano comunque portati a conoscenza del pubblico, debbono indicare insieme al nome degli autori anche la loro eventuale qualità di addetti o collaboratori anche occasionali di uffici stampa aziendali, qualora servizi, inchieste o indagini riguardino in tutto o in parte il settore di loro competenza. Devono inoltre essere rese pubbliche l'indicazione dell'eventuale committente e la fonte delle notizie.

Il giornalista, che pubblichi notizie su prodotti immessi o da immettere sul mercato ricevute da organi responsabili delle imprese interessate, deve indicarne la fonte. Identico obbligo è fatto alle agenzie di stampa ed agli uffici di pubbliche relazioni.

ART. 5.

Ferma restando l'eventuale responsabilità per i danni, il giornalista che contravenga alle norme di cui all'articolo 4 viene sospeso dall'esercizio della professione per il periodo di trenta giorni con provvedimento disciplinare regolato dalle norme in vigore.

L'impresa editoriale o radiotelevisiva, che diffonda messaggi in violazione di quanto disposto dagli articoli 3 e 4, risponde solidalmente con l'autore dei danni arrecati a terzi.

CAPO III.

VERIDICITÀ DELLA PUBBLICITÀ

ART. 6.

Si considera ingannevole ogni forma di pubblicità che attribuisca caratteristiche presentate come oggettive, non riscontrabili nel prodotto pubblicizzato.

Si considera altresì ingannevole qualsiasi forma di pubblicità che in qualunque modo induca o possa indurre in errore, relativamente a qualità essenziali del prodotto, le persone alle quali è rivolta.

ART. 7.

Non si reputa ingannevole la pubblicità che utilizzi denominazioni, espressioni o aggettivazioni di carattere puramente elogiativo.

CAPO IV.

PARTICOLARI FORME
DI PUBBLICITÀ

ART. 8.

È vietata ogni pubblicità, verso il pubblico, dei farmaci sottoposti all'obbligo della presentazione della ricetta medica e comunque di quelli contenuti nel prontuario terapeutico approvato ai sensi dell'articolo 30 della legge 23 dicembre 1978, n. 833.

Per la pubblicità di prodotti comunque attinenti alla salute non è consentito l'uso di tecniche illustrative che possano indurre la convinzione di una necessità scientifica di ricorrere al prodotto.

Il divieto di cui al comma precedente si applica anche alla pubblicità dei prodotti di bellezza e di cosmesi, nonché di uso veterinario.

ART. 9.

La pubblicità, che riguardi prodotti suscettibili di presentare pericoli per la salute o la sicurezza dei consumatori, deve indicarli con chiarezza. Non deve comunque contenere descrizioni o rappresentazioni che possano indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e di vigilanza.

ART. 10.

I termini « garanzia », « garantito » e simili possono essere usati solo se accompagnati dalla precisazione del contenuto e delle modalità della garanzia offerta.

ART. 11.

La pubblicità rivolta ai bambini non deve riferirsi ad oggetti o servizi, né impiegare tecniche che possano arrecare

loro danni fisici o mentali o che possano sfruttare la loro naturale credulità.

ART. 12.

È ammessa la pubblicità che mette a confronto aspetti di beni o di servizi oggettivamente verificabili, purché non sia ingannevole o sleale.

CAPO V.

TUTELA GIURISDIZIONALE,
RISARCIMENTO DEI DANNI,
SANZIONI

ART. 13.

In caso di pubblicità contrastante con quanto disposto dalla presente legge, i consumatori, i concorrenti e le organizzazioni che hanno tra i loro scopi la tutela degli interessi dei consumatori possono chiedere al giudice del luogo dove il prodotto o il servizio è messo in vendita la inibizione della pubblicità scorretta, ingannevole o sleale.

La domanda si propone nei confronti del committente della pubblicità. Nel giudizio possono essere anche chiamati l'autore o il responsabile della diffusione della pubblicità.

Il giudice, quando accerta l'illegittimità della pubblicità, ne inibisce la continuazione e ordina altresì le misure opportune per eliminarne gli effetti presso il pubblico. A tal fine, oltre alla pubblicazione del provvedimento, può ordinare che l'autore della violazione effettui a proprie spese una comunicazione pubblicitaria correttiva di quella dichiarata illegittima.

ART. 14.

La domanda può essere proposta nelle forme ordinarie di cui agli articoli 163 e seguenti del codice di procedura civile, o nella forma sommaria di cui ai commi seguenti.

In via sommaria la domanda si propone con ricorso al presidente del tribunale competente in via ordinaria.

Il presidente fissa con decreto il giorno della comparizione delle parti e il termine per la notificazione del ricorso e del decreto.

All'udienza, omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, il presidente procede nel modo che ritiene più opportuno in relazione ai presupposti ed ai fini del provvedimento richiesto, e provvede con ordinanza all'accoglimento o al rigetto della domanda. Può farsi assistere da consulenti tecnici d'ufficio.

Fra la data del deposito del ricorso e quella del deposito della ordinanza non devono intercorrere più di quindici giorni.

L'ordinanza deve provvedere sulle spese, e se di accoglimento, è immediatamente efficace.

Contro l'ordinanza la parte soccombente, entro il termine di venti giorni dalla sua comunicazione può proporre opposizione con atto di citazione davanti al tribunale cui appartiene il presidente che l'ha emessa.

L'opposizione instaura un giudizio ordinario di cognizione di primo grado. In caso di mancata opposizione o di estinzione del giudizio di opposizione, l'ordinanza non è più riformabile.

Nel corso del giudizio di opposizione, su istanza di parte, l'ordinanza può essere modificata o revocata per mutamento delle circostanze.

ART. 15.

Ove più domande di inibizione della stessa pubblicità siano proposte nei confronti dello stesso convenuto, da attori diversi, le domande devono essere riunite e decise congiuntamente.

Ove le domande siano state proposte davanti a giudici diversi, la riunione avviene davanti a quello preventivamente adito. La prevenzione è determinata dalla notificazione della citazione o dal deposito del ricorso se la domanda è stata proposta in via sommaria.

La proposizione della domanda in via ordinaria non preclude agli altri legittimati la proposizione della domanda in via sommaria. In tal caso la domanda sommaria va proposta al presidente del tribunale già adito in via ordinaria, e il giudizio ordinario resta sospeso fino alla pronuncia dell'ordinanza.

ART. 16.

Il procedimento di cui ai precedenti articoli 14 e 15 si applica anche alla azione di repressione della concorrenza sleale di cui agli articoli 2598 e seguenti del codice civile.

Qualora vengano autonomamente esercitate l'azione di repressione della concorrenza sleale e l'azione inibitoria di cui al precedente articolo 13, le domande vengono riunite ai sensi del precedente articolo 15.

ART. 17.

La prova dell'esattezza sostanziale dei dati di fatto contenuti nella pubblicità spetta al committente della pubblicità stessa.

ART. 18.

Il committente della pubblicità è tenuto a risarcire i danni derivanti dalla violazione di quanto disposto nella presente legge. L'autore e il responsabile della diffusione della pubblicità rispondono in caso di dolo o colpa grave.

ART. 19.

L'ordinanza divenuta immutabile o la sentenza passata in giudicato esplica efficacia a favore degli acquirenti di un prodotto o degli utenti di un servizio per la cui pubblicità ingannevole sia stata promossa da altri soggetti l'azione di cui al precedente articolo 13.

ART. 20.

Il committente della pubblicità che non ottemperi ai provvedimenti di cui al precedente articolo 13 è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire cinquanta milioni.