

CAMERA DEI DEPUTATI N. 359

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PERABONI, CARLO CONTI, PORTA, PIERGIORGIO MARTINELLI, FRANZINI TIBALDEO, HÜLLWECK, MALAN, MAGNABOSCO, COMINO, EMANUELE BASILE, GIBELLI, GILBERTI, BALOCCHI, FLEGO, MONTANARI, POLLI, AIMONE PRINA, BISTAFFA, ZENONI, ROSSETTO, MAZZETTO, FONTAN

Disciplina della pubblicità comparativa

Presentata il 26 aprile 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — La propaganda di prodotti o servizi in commercio non aveva normativa giuridica uniforme ed unitaria sino a quando con il decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74 si è provveduto a recepire nell'ordinamento italiano la direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole.

Varie disposizioni erano disperse nel codice civile, nel codice penale e in leggi speciali. Un cenno particolare meritano le norme sulla concorrenza sleale — articolo 2598 del codice civile — che tuttora trovano notevole applicazione nel settore pubblicitario. Nell'ambito dell'applicazione di tale articolo la giurisprudenza ha ritenuto illecita la pubblicità comparativa, in quanto essa si risolverebbe in un implicito discredito del prodotto del concorrente. Per « pubblicità comparativa » tradizional-

mente si intende quel particolare tipo di pubblicità commerciale nella quale al prodotto pubblicizzato vengono confrontati uno o più prodotti concorrenti, al fine di far risaltare la superiorità o la maggior convenienza dell'uno rispetto agli altri. Si avrà pubblicità comparativa diretta quando il confronto è effettuato con un concorrente nominato o identificabile in modo non equivoco, mentre si avrà pubblicità comparativa indiretta quando il confronto è con tutti i prodotti di un determinato settore.

Da più parti si è però cominciato a considerare il divieto di fare pubblicità comparativa come una limitazione che appartiene ad una logica imprenditoriale di tipo protezionistico ormai superata. Un sistema economico fondato sul libero mercato deve consentire all'imprenditore di

organizzare la propria attività e di utilizzare le varie forme di pubblicità come ritiene più opportuno. Del resto la comparazione è frutto del naturale meccanismo di confronto di esperienze e di dati di cui ogni persona è normalmente dotata. Quando, relativamente ad un settore, non si abbiano specifiche conoscenze sufficientemente approfondite, pare utile se non inevitabile il ricorso ad una guida esterna. Tale guida esterna potrà ben essere una corretta pubblicità comparativa che offrirà utili informazioni al consumatore.

La pubblicità comparativa, oltre che prezioso strumento di informazione per il consumatore, potrà altresì essere di stimolo per le imprese che saranno indotte ad offrire prodotti e servizi maggiormente competitivi sia nella qualità che nel prezzo. Tale strumento potrà anche venire utilizzato per irrompere in un nuovo mercato o punzecchiare « un gigante » ben consolidato nell'immaginario collettivo ed abituato ad operare in una sorta di regime monopolistico di fatto.

Sarà poi comunque necessario non solo tutelare il consumatore, ma anche il prodotto o i prodotti comparati e le imprese interessate. Il messaggio dovrà essere consentito solo qualora sia temperata tale duplice esigenza. Va comunque detto che negli Stati Uniti, dove la pubblicità comparativa è totalmente libera, dove non vi è alcun obbligo di utilizzare dati verificabili ed essenziali, solo l'1 per cento di tale pubblicità dà luogo a contenziosi giudiziari.

Posizioni diverse e variamente articolate hanno altri Paesi. Al pari di quanto avviene oggi in Italia, la pubblicità comparativa è da sempre vietata in Germania sulla base dell'elaborazione giurisprudenziale dell'articolo 1 della legge contro la concorrenza sleale del 7 giugno 1909; la giurisprudenza tedesca ha sempre considerato vietate anche le comparazioni veritiere, escludendo tuttavia dal divieto quelle illustrazioni comparative di procedimenti tecnici differenti che risultano necessarie per pubblicizzare un prodotto, purché non sia nominativamente indicato il concorrente. In Spagna, la pubblicità com-

parativa è considerata sleale, ma non è vietata qualora si attenga e sia riferita esclusivamente alle caratteristiche essenziali dei prodotti, servizi o attività promossi che siano oggettivamente dimostrabili. Essa è invece vietata quando faccia riferimento a prodotti, servizi o attività di terzi non assimilabili ovvero sconosciuti o che abbiano una partecipazione limitata sul mercato.

In Danimarca, la pubblicità comparativa viene considerata con favore per il consumatore, ed è quindi consentita nel rispetto di principi, oltre che di correttezza di pertinenza e di lealtà. La Francia, infine, è l'unico Paese della Comunità europea ad aver adottato una specifica legge che consente e regola la pubblicità comparativa: la legge 18 gennaio 1992, n. 60, che anticipa la disciplina comunitaria, consente questo tipo di pubblicità quando sia leale, veritiera e non possa trarre in inganno il consumatore. La comparazione deve inoltre basarsi su caratteristiche essenziali, significative, verificabili, pertinenti e su dati omogenei.

All'interno di un diffuso spirito europeista si ritiene opportuno, con la presente proposta di legge, recepire i principi contenuti in una proposta di direttiva comunitaria che intende, entro determinati limiti, consentire la pubblicità comparativa.

Per « pubblicità comparativa » si intende qualsiasi pubblicità che individui in modo esplicito o implicito, a scopo di raffronto, un soggetto diverso dal committente del messaggio pubblicitario che esercita un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale o le cose o i servizi offerti da tale soggetto (articolo 2).

La pubblicità comparativa è consentita purché non sia ingannevole, non generi rischi di confusione sul mercato, non causi ingiustificato discredito o denigrazione, non tragga indebitamente profitto dalla notorietà di altri marchi o ditte, avvenga con un prodotto già commercializzato, non si basi su opinioni o apprezzamenti. La menzione o la riproduzione nella pubblicità dei risultati delle prove comparative sarà consentita solamente quando non comporti interpretazioni diverse o distor-

sive rispetto agli esiti complessivi della prova comparativa riprodotta integralmente. In ogni caso, l'operatore pubblicitario si assumerà la responsabilità della prova comparativa come se questa fosse stata eseguita da lui stesso.

Chi vorrà avvalersi dei risultati delle analisi svolte da laboratori pubblici o privati dovrà comunicarlo preventivamente all'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, indicando il laboratorio in cui sono state effettuate le analisi (articolo 3).

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato valuterà la correttezza della pubblicità comparativa, eventualmente vietando gli atti che eccedano i limiti previsti dalla presente legge. L'operatore pubblicitario potrà essere chiamato a fornire prove sull'esattezza dei dati di fatto contenuti nella pubblicità stessa e l'Autorità potrà verificare che la prova sia effettuata in laboratori che non abbiano legami di qualsivoglia natura con l'operatore economico committente e potrà inca-

ricare uno o più laboratori pubblici o privati di ripetere la prova. Se la pubblicità dovesse eccedere i limiti previsti, l'Autorità potrà vietare i messaggi non ancora portati a conoscenza del pubblico o la continuazione di quelli già iniziati (articolo 4). Le parti interessate potranno rivolgersi ad organismi volontari e autonomi di autodisciplina per chiedere che sia inibita la continuazione degli atti di pubblicità comparativa; le imprese potranno altresì chiedere agli organismi di autodisciplina un parere preventivo sulla esattezza e la correttezza della propria pubblicità. Tale parere potrà essere menzionato nella pubblicità, ma non sarà tuttavia vincolante per l'Autorità (articolo 5).

Per quanto concerne l'aspetto giurisdizionale e sanzionatorio, si è ritenuto opportuno un richiamo all'impianto previsto dal legislatore per i casi di pubblicità ingannevole. Tale impianto è stato comunque modificato in alcuni punti al fine di garantire una più efficace tutela degli interessi dei consumatori e delle imprese.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Finalità).

1. La presente legge ha lo scopo di disciplinare la pubblicità comparativa e di tutelare il consumatore e gli utenti nella ricezione dei messaggi pubblicitari.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « pubblicità comparativa » qualsiasi pubblicità che individui in modo esplicito o implicito, a scopo di raffronto, un soggetto diverso dall'operatore pubblicitario che eserciti un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale ovvero i beni o i servizi offerti da tale soggetto;

b) per « operatore pubblicitario » il committente del messaggio pubblicitario ed il suo autore nonché, nel caso in cui non sia possibile l'identificazione di costoro, il proprietario del mezzo con cui il messaggio pubblicitario è diffuso.

ART. 3.

(Limiti della pubblicità comparativa).

1. La pubblicità comparativa è consentita se confronta obiettivamente, e in conformità con i principi di correttezza e buona fede, le circostanze o le caratteristiche essenziali, pertinenti e verificabili di beni o di servizi dello stesso tipo o destinati a soddisfare le medesime esigenze e a condizione che:

a) non generi rischi di confusione sul mercato, in particolare per i consumatori;

b) non causi ingiustificato discredito o denigrazione di operatori economici, marchi, ditte, beni, servizi o attività di operatori economici;

c) non tragga indebitamente profitto dalla notorietà di marchi o ditte o arrechi loro ingiustificato pregiudizio;

d) non avvenga con un prodotto non ancora commercializzato;

e) non si basi su opinioni o apprezzamenti individuali o collettivi.

2. La menzione o la riproduzione nella pubblicità dei risultati delle prove comparative di beni o di servizi, effettuate da terzi, è consentita se è tale da non consentire, in maniera esplicita o implicita, interpretazioni diverse o distorsive rispetto agli esiti complessivi della prova comparativa riprodotta integralmente.

3. L'operatore pubblicitario assume la responsabilità della prova comparativa come se questa fosse stata eseguita da lui stesso o sotto la sua direzione.

4. Chi intende avvalersi dei risultati delle analisi, svolte da laboratori pubblici o privati, ha l'obbligo di comunicarlo preventivamente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, menzionando il laboratorio in cui le stesse sono state effettuate. L'Autorità, entro trenta giorni dalla comunicazione, può verificare il possesso da parte del laboratorio di mezzi adeguati per il compimento delle analisi e l'assenza di connessioni dirette o indirette con gli operatori economici committenti e può incaricare uno o più laboratori pubblici o privati di ripetere la prova.

ART. 4.

(Tutela amministrativa e giurisdizionale).

1. I concorrenti, i consumatori, le loro associazioni ed organizzazioni, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, nonché ogni altra pubblica ammini-

strazione che ne abbia interesse in relazione ai propri compiti istituzionali, anche su denuncia del pubblico, possono richiedere all'Autorità garante della concorrenza e del mercato di disporre la cessazione degli atti di pubblicità comparativa che eccedano i limiti di cui all'articolo 3 e la eliminazione degli effetti prodotti. L'Autorità può intervenire anche d'ufficio e può effettuare forme di controllo a campione. Sui risultati di tali controlli riferisce nella relazione di cui all'articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

2. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato può disporre con provvedimento motivato la sospensione provvisoria della pubblicità comparativa che ecceda i limiti di cui all'articolo 3, in caso di particolare urgenza. In ogni caso, comunica l'apertura dell'istruttoria all'operatore pubblicitario e, se il committente non è conosciuto, può richiedere al proprietario del mezzo che ha diffuso il messaggio pubblicitario ogni informazione idonea ad identificarlo.

3. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato dispone che l'operatore pubblicitario fornisca prove sull'esattezza materiale dei dati di fatto contenuti nella pubblicità stessa se, tenuto conto dei diritti o interessi legittimi dell'operatore della pubblicità e di qualsiasi altra parte nella procedura, le circostanze del caso specifico lo giustificano.

L'Autorità verifica che la prova sia effettuata in laboratori che non abbiano legami di qualsivoglia natura con l'operatore economico committente e può incaricare uno o più laboratori pubblici o privati di ripetere la prova.

4. Quando il messaggio pubblicitario è stato o deve essere diffuso attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato prima di provvedere, richiede il parere del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

5. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato provvede con effetto definitivo e con decisione motivata. Se ritiene che la pubblicità ecceda i limiti di cui

all'articolo 3 accoglie il ricorso vietando la pubblicità non ancora portata a conoscenza del pubblico o la continuazione di quella già iniziata, anche in assenza di prove in merito al danno effettivamente causato, oppure in merito all'intenzionalità o alla negligenza da parte dell'operatore pubblicitario. Con il provvedimento di accoglimento della richiesta di cui al comma 1 l'Autorità dispone la pubblicazione del provvedimento medesimo, con diffusione pari a quella della pubblicità oggetto dello stesso provvedimento, anche per estratto, nonché, eventualmente, di un'apposita dichiarazione di rettifica in modo da impedire che la pubblicità comparativa eccedente i limiti di cui all'articolo 3 continui a produrre effetti.

6. La procedura istruttoria di cui all'articolo 2 è stabilita con regolamento da emanare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'articolo 17, primo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400, in modo da garantire il contraddittorio, la piena cognizione degli atti e la verbalizzazione.

7. L'operatore pubblicitario che non ottempera ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti adottati con la decisione che definisce il ricorso è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire cinquanta milioni.

8. Al proprietario del mezzo di diffusione del messaggio pubblicitario che omette di fornire le informazioni di cui al comma 3 può essere irrogata dall'Autorità garante per la concorrenza e il mercato una sanzione amministrativa da due a cinque milioni di lire.

9. I ricorsi avverso le decisioni definitive adottate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

10. Ove la pubblicità sia stata assentita con provvedimento amministrativo, preordinato anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni di cui all'articolo 3, la tutela dei concorrenti, dei consumatori e delle loro associazioni e organizzazioni è esperibile solo in via giurisdizionale con il ricorso al giudice amministrativo avverso il predetto provvedimento.

11. È comunque fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario, in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile.

12. Tutti gli atti e i documenti in possesso dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono pubblici. L'accesso ad essi è consentito nelle forme previste al capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241.

ART. 5.

(Autodisciplina).

1. Le parti interessate possono richiedere che sia inibita la continuazione degli atti di pubblicità comparativa che eccede i limiti di cui all'articolo 3 ricorrendo ad organismi volontari e autonomi di autodisciplina.

2. Iniziativa la procedura davanti all'organismo di autodisciplina, le parti possono convenire di astenersi dall'adire l'Autorità garante per la concorrenza e il mercato sino alla pronuncia definitiva.

3. Nel caso in cui il ricorso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia stato già proposto o venga proposto successivamente da altro soggetto legittimato, ogni interessato può richiedere all'Autorità la sospensione del procedimento in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina. L'Autorità, valutate tutte le circostanze, può disporre la sospensione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni.

4. Le imprese possono chiedere agli organismi di autodisciplina un parere preventivo sulla esattezza e la correttezza della propria pubblicità. Tale parere può essere menzionato nella pubblicità e non è vincolante per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.