

gare, nella stipula dei contratti con le imprese aggiudicatarie e nel monitoraggio delle modalità di svolgimento del servizio.

Il Gruppo di lavoro su “Cooperazione internazionale in materia di concorrenza” ha continuato nell’approfondimento delle tematiche connesse alla cooperazione internazionale tra organismi preposti alla tutela della concorrenza. Particolare attenzione è stata rivolta al tema della “cortesìa positiva”, che consente in particolare di chiedere all’autorità antitrust di un altro paese di intervenire in relazione a pratiche che ostacolano l’accesso a quel mercato da parte degli esportatori del paese richiedente. Le autorità antitrust sono così messe nella condizione di affrontare comportamenti di imprese estere, collegati al problema dell’accesso al mercato, finora di esclusiva competenza degli esperti commerciali. In questi casi l’intervento delle autorità antitrust sarebbe estremamente benefico perché consentirebbe di affrontare questioni di rilevanza internazionale mediante interventi di applicazione della normativa antitrust volti a tutelare anche i consumatori nazionali del paese in cui è ostacolato l’accesso al mercato.

Nell’ambito dei lavori del Gruppo congiunto “Commercio e concorrenza” sono state oggetto di analisi le diverse opzioni disponibili per affrontare le problematiche commerciali originate da restrizioni della concorrenza. Nel corso dei lavori è stato discusso un documento predisposto dal Segretariato finalizzato a dare coerenza alla terminologia impiegata nell’adozione di accordi bilaterali e multilaterali in materia di commercio internazionale e concorrenza.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Nel dicembre 1993 il Consiglio Generale dell’Organizzazione Mondiale per il Commercio ha prorogato di alcuni mesi il mandato del Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza” istituito presso l’OMC allo scopo di approfondire le questioni relative all’interazione tra le politiche commerciali e le politiche della concorrenza. Le riunioni che si sono tenute nell’anno hanno riguardato tre temi indicati dal Consiglio Generale dell’OMC:

- i) la questione della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi del trattamento nazionale, della trasparenza e della nazione più favorita vigenti in ambito OMC;
- ii) le modalità di promozione della cooperazione tra gli Stati

membri in materia di concorrenza, con specifico riferimento all'assistenza tecnica;

iii) il contributo della politica della concorrenza per il raggiungimento degli obiettivi dell'OMC, tra cui in particolare quello della promozione del commercio internazionale.

Riguardo al tema della rilevanza per la politica della concorrenza dei principi vigenti in ambito OMC, la preoccupazione maggiore espressa dalle varie delegazioni è quella di garantire che le normative nazionali sulla concorrenza siano in grado di intervenire adeguatamente contro le pratiche anticoncorrenziali che danneggiano gli interessi di altri paesi membri. La delegazione dell'Unione europea si è soffermata sull'importanza, sia per la politica della concorrenza che per la politica commerciale, dei principi di trasparenza e di non discriminazione. La delegazione giapponese ha sottolineato l'importanza, nell'applicazione delle politiche della concorrenza, di assicurare procedimenti equi, trasparenti e non discriminatori a tutte le imprese, comprese quelle estere. A riguardo, è stato osservato che all'interno dell'autorità antitrust giapponese è stato creato un apposito ufficio con il compito di facilitare alle imprese estere la presentazione di esposti relativi alla violazione della normativa antitrust. E' stata inoltre sottolineata l'importanza di limitare quanto più possibile le esenzioni settoriali o di altro genere all'applicazione della legislazione antitrust, sempre per garantire il massimo grado di efficacia, trasparenza e non discriminazione.

Tutti gli interventi sul tema della cooperazione internazionale in materia di politica della concorrenza ne hanno sottolineato l'importanza, nell'attuale contesto di integrazione dei mercati e di crescente internazionalizzazione dell'attività delle imprese, anche di quelle di dimensione più limitata. La cooperazione internazionale permette un'azione più efficace da parte delle autorità di concorrenza nazionali, facilitando l'ottenimento di informazioni spesso indispensabili per l'identificazione e la repressione delle pratiche anticoncorrenziali che hanno origine in altre giurisdizioni. E' stata sottolineata l'estrema varietà delle diverse forme di cooperazione internazionale, in relazione al numero dei paesi coinvolti (cooperazione bilaterale, regionale e multilaterale) e all'intensità del rapporto di collaborazione (collaborazioni informali, accordi vincolanti). Diverse delegazioni (Stati Uniti, Corea, Unione europea, Zimbabwe) hanno sottolineato l'importanza delle attività di assistenza tecnica a favore dei paesi che sono in procinto di adottare normative antitrust o che hanno iniziato ad applicarle solo recentemente da parte dei paesi con maggiore esperienza in questo campo. Un'altra componente rilevante della cooperazione internazionale è quella dei contatti informali tra autorità nazionali che permettono, in particolare,

uno scambio di informazioni sulle caratteristiche dei mercati sotto esame. Gli accordi formali di cooperazione riguardano generalmente tre aspetti principali: innanzitutto, essi introducono un sistema di notifica reciproca delle indagini di pratiche anticoncorrenziali che hanno effetti in altri paesi; inoltre, essi prevedono lo scambio di informazioni non riservate relative a indagini in corso; tali accordi consentono infine il coordinamento delle indagini quando diverse autorità nazionali intendono approfondire una stessa fattispecie. Alcuni paesi hanno firmato accordi più vincolanti che permettono anche lo scambio d'informazioni riservate, in particolare in merito a indagini relative a pratiche anticoncorrenziali per le quali sono previste sanzioni penali (quali ad esempio i cosiddetti cartelli *hard-core* in Canada e negli Stati Uniti). Parte della discussione sul tema della promozione della cooperazione internazionale è stata dedicata ai vantaggi e svantaggi della cooperazione internazionale su base volontaria (auspicata dagli Stati Uniti) rispetto a un sistema di cooperazione più vincolante. Diverse delegazioni (Unione europea, Giappone, Corea) hanno affermato l'utilità di un quadro multilaterale che istituzionalizzi la cooperazione internazionale complementando con principi e regole generali l'attuale reticolo di accordi bilaterali di cooperazione.

La possibile inclusione nel quadro delle regole dell'OMC di un accordo multilaterale vincolante in materia di concorrenza è stata oggetto di una specifica proposta da parte della delegazione dell'Unione europea. L'iniziativa comunitaria non intende realizzare l'armonizzazione delle normative antitrust nazionali, ma ha come obiettivo quello dell'individuazione di regole e principi comuni a cui ispirarsi nell'adozione e nell'applicazione delle normative nazionali. La Commissione ha sottolineato l'esistenza di un notevole grado di consenso tra i paesi membri dell'OMC sugli effetti negativi da attribuire a determinate pratiche anticoncorrenziali distorsive della concorrenza e del commercio internazionale (i cartelli *hardcore* e alcuni tipi di restrizioni verticali) e sulla necessità di eliminare tali pratiche. La proposta comunitaria prevede varie modalità che potrebbero essere adottate per garantire ai paesi in via di sviluppo il massimo beneficio da un accordo multilaterale. Ai paesi in via di sviluppo, innanzitutto, verrebbero concessi margini di tempo adeguati per l'adozione delle normative sulla concorrenza e per la creazione delle autorità preposte all'applicazione di tali normative. Verrebbe inoltre assicurato che, nell'applicazione dei principi multilaterali di concorrenza, sia tenuto conto del grado di sviluppo del paese. Infine, modalità di cooperazione internazionale (tra cui programmi di assistenza tecnica) che tutelino in particolare modo le esigenze dei paesi in via di sviluppo costituirebbero parte integrante dell'accordo.

Alcuni paesi (Canada, Norvegia e Brasile) hanno espresso interesse per la posizione comunitaria riguardo all'utilità di integrare con un quadro multilaterale l'attuale rete di accordi di cooperazione bilaterale in materia di concorrenza. Un approccio multilaterale potrebbe, secondo questi paesi, contribuire in maniera significativa a massimizzare i benefici derivanti dalla liberalizzazione degli scambi commerciali e degli investimenti e dalla crescente globalizzazione dell'attività economica. Alcuni paesi in via di sviluppo (Egitto, Malesia, India, Pakistan, Hong Kong, Cina) hanno invece espresso perplessità in merito all'utilità di avviare negoziazioni per realizzare un quadro multilaterale di concorrenza, considerando tali negoziazioni ancora premature. E' stato sottolineato come un importante numero di paesi in via di sviluppo non disponga ancora di normative in materia di concorrenza. Tali paesi si troverebbero, pertanto, in posizione di debolezza nella conduzione di negoziati volti allo sviluppo di principi e regole multilaterali. Una seconda ragione per l'opposizione da parte di questi paesi all'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza deriva dalla convinzione che l'applicazione della politica della concorrenza nei paesi in via di sviluppo debba tenere conto in maggiore misura, rispetto a quanto avviene nei paesi più industrializzati, delle altre finalità pubbliche (quali ad esempio la protezione dell'occupazione e una più equa distribuzione delle risorse) in aggiunta a quella del raggiungimento dell'efficienza economica. Il timore di queste delegazioni è che l'adozione di regole in ambito multilaterale possa invece rendere meno agevole un'applicazione flessibile delle regole di concorrenza che tenga adeguatamente conto delle particolari caratteristiche dei paesi in via di sviluppo. Infine, è stato osservato che l'adozione di regole multilaterali di concorrenza potrebbe contribuire solo in misura molto limitata alla promozione di mercati più concorrenziali ed efficienti, fintanto che varie misure statali, quali gli interventi antidumping e i sussidi alle imprese, mantengono la compartimentazione dei mercati nazionali e favoriscono la distorsione degli scambi commerciali. Secondo queste delegazioni, pertanto, gli Stati membri dell'OMC trarrebbero maggiore vantaggio dal considerare prioritaria l'eliminazione di quelle misure statali restrittive della concorrenza che ancora esistono a livello internazionale, rinviando a una fase successiva l'adozione di un accordo multilaterale vincolante in materia antitrust.

Sono state anche oggetto di discussione le esistenti misure commerciali che hanno effetti distorsivi degli scambi commerciali e della concorrenza. In particolare, Corea, Messico, Giappone, Canada, Malesia, Hong Kong e Cina hanno sottolineato la necessità di giungere a una riforma in senso proconcorrenziale delle misure

commerciali che permettono una protezione dei mercati nazionali e che distorcono gli scambi commerciali, primo tra tutti il Codice Antidumping. Gli Stati Uniti hanno riaffermato la loro posizione di opposizione nei confronti di tali riforme, mentre l'Unione europea si è mostrata più disposta a eventuali modifiche in un senso proconcorrenziale.

Nel settembre 1999 si è svolta l'ultima riunione prevista nel corso dell'anno del Gruppo di Lavoro "Commercio e Concorrenza" con l'approvazione del rapporto descrittivo dell'attività svolta nel corso del 1999, che è stato poi trasmesso al Consiglio dei Ministri OMC di Seattle. Nel corso della riunione è brevemente continuata la discussione riguardo all'ipotizzato avvio di negoziazioni su regole di concorrenza. La delegazione del Canada, in particolare, ha fornito ragguagli riguardo alla conclusione delle consultazioni avviate nei mesi scorsi con le diverse parti sociali interessate da un accordo multilaterale (imprese, associazioni di consumatori, e così via). Tali consultazioni hanno portato il governo canadese ad adottare un atteggiamento favorevole nei confronti di tale accordo, ritenendo che da esso deriverebbe un beneficio netto per il paese. Tre principali giustificazioni spingerebbero, secondo le autorità canadesi, verso l'adozione di un quadro multilaterale di regole di concorrenza. La prima è che la relativa importanza delle pratiche anticoncorrenziali quali ostacoli residui agli scambi commerciali, a fronte della crescente liberalizzazione dei commerci a seguito dell'eliminazione delle barriere tariffarie e non tariffarie, risulta sempre più evidente. La seconda giustificazione è il crescente effetto internazionale delle decisioni prese dalle autorità nazionali di concorrenza derivante dall'integrazione delle economie nazionali. Infine, è sempre più pressante la richiesta da parte del settore privato di potere operare negli altri paesi sulla base di regole eque e trasparenti che siano adeguate agli standard internazionali.

La delegazione del Sud Africa ha sottolineato la necessità che la comunità internazionale tenga conto del fatto che i paesi in via di sviluppo, a causa della loro insufficiente esperienza in merito all'applicazione di politiche della concorrenza, non sono ancora in grado di valutare appieno le conseguenze derivanti da una partecipazione a un accordo multilaterale in materia. Risulta pertanto necessario assicurare un'adeguata preparazione a tutti i paesi membri dell'OMC compresi quelli in via di sviluppo.

La Conferenza Ministeriale di Seattle svoltasi alla fine di novembre si è conclusa in assenza di una decisione in merito all'avvio di un nuovo round di negoziati in ambito OMC non esprimendosi, in particolare, in merito all'inclusione o meno, e in quali termini,

delle tematiche di concorrenza negli eventuali negoziati. Nel corso del 2000 sono previste due ulteriori riunioni del Gruppo di lavoro che approfondiranno ulteriormente i temi, sopra descritti, affrontati nel corso del 1999.

CONFERENZA DELLE NAZIONI UNITE PER IL COMMERCIO E LO SVILUPPO (UNCTAD)

Nel giugno 1999 si è riunito a Ginevra il Gruppo Intergovernativo di Esperti di Politica e Diritto della Concorrenza dei 188 paesi membri dell'UNCTAD, l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di temi legati al commercio internazionale e allo sviluppo economico. Il Gruppo di Esperti dell'UNCTAD, istituito nel 1980 a seguito dell'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della Risoluzione 36/63 riguardante principi comuni non vincolanti in materia di tutela della concorrenza²¹, si riunisce con cadenza annuale con il fine di promuovere tra gli Stati membri l'approfondimento di tematiche relative alla politica della concorrenza e di favorire la cooperazione internazionale nell'applicazione delle normative antitrust, in particolare a favore dei paesi in via di sviluppo. L'UNCTAD riunisce un numero di paesi più ampio rispetto all'OMC, includendo in particolare la Russia e la Cina.

L'UNCTAD svolge un importante ruolo nel fornire direttamente o nel coordinare la fornitura di assistenza tecnica nel campo del diritto e della politica della concorrenza ai paesi in via di sviluppo, che necessitano di sostegno nella stesura delle normative a tutela della concorrenza e nell'addestramento dei funzionari delle autorità antitrust. Al riguardo, il Segretariato ha presentato al Gruppo Intergovernativo di esperti un documento che passa in rassegna l'attività di assistenza tecnica svolta dall'UNCTAD, nonché quella realizzata da altre organizzazioni internazionali (Banca Mondiale, OCSE, CE) e da istituzioni nazionali. Le stesse riunioni del Gruppo Intergovernativo perseguono lo scopo "formativo" di favorire lo scambio di informazioni in merito alle "best practices" sviluppate nell'applicazione della normativa della concorrenza. In questa prospettiva, nel corso della riunione si sono svolte delle mini-tavole rotonde, con presentazioni da parte sia di paesi industrializzati sia di paesi in via di sviluppo, su tre temi, costituiti rispettivamente dalle relazioni tra autorità antitrust e autorità di regolamentazione, dal controllo delle concentrazioni internazionali e dalle modalità con cui promuovere una cultura della concorrenza nei diversi paesi.

Il tema del rapporto tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione è attualmente di grande interesse per i paesi in via di sviluppo i quali in molti casi hanno avviato importanti processi di liberalizzazione, in particolare nei servizi di pubblica utilità. In un numero crescente di paesi, come già avvenuto nella maggior parte dei paesi industrializzati, l'apertura dei mercati viene accompagnata dall'istituzione di autorità di regolamentazione settoriale indipendenti. Nel corso della discussione, le esperienze nazionali relative all'istituzione di autorità di regolamentazione e al loro rapporto con le autorità di tutela della concorrenza sono state illustrate da diverse delegazioni. La delegazione italiana ha illustrato l'assetto istituzionale esistente nel nostro paese, con la netta suddivisione di competenze tra autorità di tutela della concorrenza e autorità di regolamentazione nei servizi di pubblica utilità. Tale ripartizione di compiti caratterizza, peraltro, la maggior parte dei paesi. Ciascuna autorità di regolamentazione settoriale è tenuta periodicamente a sottoporre a verifica la necessità di mantenere specifici assetti regolamentari, al fine di verificare che non sia possibile sostituire la regolamentazione con il libero mercato. Elemento centrale di tale verifica consiste nell'accertare l'esistenza di un rilevante potere di mercato da parte delle imprese, tale da ostacolare lo sviluppo di un sufficiente grado di concorrenza nel settore.

Nell'ambito della discussione relativa alle concentrazioni internazionali, molti paesi hanno sottolineato l'importanza di una più estesa cooperazione internazionale riguardo allo scambio di informazioni su mercati e imprese oggetto di indagini o procedimenti. Si è auspicata un'intensificazione di tale collaborazione, da estendersi preferibilmente anche alle nuove autorità dei paesi meno industrializzati. Alcune delegazioni di paesi in transizione, tra cui quelle dell'Ucraina e della Russia, hanno rilevato come il controllo sulle concentrazioni distorsive della concorrenza sia ostacolato in alcune circostanze dalla mancanza di trasparenza nei legami partecipativi e di controllo tra imprese oggetto di concentrazione, in particolare quando le imprese che si concentrano hanno sede in paesi esteri. Anche per questi aspetti, la cooperazione internazionale può agevolare il compito delle autorità nazionali.

In merito al terzo tema di discussione, la promozione della cultura della concorrenza, tutte le delegazioni intervenute hanno

21. "L'insieme di Principi e Regole Concordate a Livello Multilaterale per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" (United Nations Set of Multi-

laterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices).

sottolineato la centralità del ruolo educativo esercitato dalle autorità antitrust nella promozione di un'apertura ai principi della libera concorrenza e delle pari opportunità. Diverse delegazioni di paesi in via di sviluppo hanno sottolineato le difficoltà attraversate dalle rispettive autorità di tutela della concorrenza nel far accettare l'idea del libero mercato sia agli operatori economici sia alle istituzioni pubbliche, dopo decenni di intervento diretto nell'attività economica attraverso la proprietà pubblica e il controllo amministrativo sui prezzi. Numerosi interventi hanno sottolineato l'importanza delle nuove tecnologie, e in particolare di Internet, per promuovere la conoscenza riguardo alle attività svolte dalle autorità antitrust da parte del pubblico.

Nel corso della riunione sono stati inoltre presentati un rapporto su "Esperienze in materia di cooperazione internazionale relativa all'applicazione della politica della concorrenza e i meccanismi utilizzati" e un rapporto preliminare su "Esercizio dei diritti di proprietà intellettuale e politica della concorrenza", entrambi predisposti dal Segretariato UNCTAD. Infine, è stato approvato il programma di lavoro della "Quarta Conferenza delle Nazioni Unite per la Revisione dell'Insieme dei Principi e Regole per il Controllo delle Pratiche Commerciali Restrittive" che si terrà nel settembre 2000 a Ginevra. I temi che verranno approfonditi nel corso della riunione sono: *i*) l'esperienza maturata in merito all'adozione di leggi e all'istituzione di autorità di tutela della concorrenza nei paesi in via di sviluppo, nelle economie in transizione e nelle organizzazioni regionali (ad esempio CE, UDEAC); *ii*) l'organizzazione e i poteri delle autorità di concorrenza e la determinazione delle priorità nell'applicazione delle normative; *iii*) il trattamento delle informazioni confidenziali nel diritto e nella politica della concorrenza; *iv*) il ruolo della politica della concorrenza nello sviluppo economico; *v*) le questioni di politica della concorrenza nel settore delle telecomunicazioni; *vi*) la politica della concorrenza e le sue implicazioni per le riforme della regolamentazione.

Parte Terza

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92



INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI E SVILUPPI NORMATIVI

SINTESI DELL'ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

Nel 1999 l'Autorità ha condotto 358 istruttorie in applicazione del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, e 85 nei primi tre mesi del 2000. Nel 1999 è stata riscontrata in 275 casi l'ingannevolezza del messaggio segnalato e imposta in 47 occasioni la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa, per impedire che la pubblicità ingannevole continuasse a produrre effetti (TAVOLA 1.1). L'elevata incidenza delle pronunce di ingannevolezza (77% sul totale delle decisioni), nettamente superiore a quella registrata nel 1998 (64%) e negli anni precedenti, appare attribuibile a un più capillare sforzo dell'Autorità nel verificare la sussistenza del *fumus* di ingannevolezza dei messaggi oggetto delle richieste di intervento in fase preistruttoria. Prova ne è il fatto che, a fronte di 842 richieste di intervento in materia di pubblicità ingannevole ricevute, sono stati avviati soltanto 358 procedimenti.

TAVOLA 1.1 - Esito dei procedimenti istruttori

	1999 n. procedimenti	1998 n. procedimenti
Ingannevoli	275	300
di cui con richiesta di dichiarazione rettificativa	47	53
Totale	358	468

Con riguardo alle segnalazioni ricevute dall'Autorità, occorre rilevare che esse hanno subito un decremento del 13% rispetto al 1998 (TAVOLA 1.2). E' la prima volta, dall'emanazione del decreto legislativo n. 74/92, che viene invertito il *trend* contraddistinto, nel

quinquennio 1992-1997, da una serie di vistosi incrementi delle richieste di intervento. Una possibile chiave di lettura del dato potrebbe essere rinvenuta nel fatto che i segnalanti hanno acquisito una maggiore consapevolezza del concreto ambito di tutela offerto dal decreto. Va al riguardo rilevato che la contrazione delle richieste di intervento non ha interessato le associazioni di consumatori, che hanno invece leggermente incrementato la propria attività di segnalazione.

Un fenomeno particolarmente evidente è la crescita del ruolo ricoperto dalle pubbliche amministrazioni, le quali hanno più che raddoppiato il numero delle richieste rispetto all'anno precedente. Ciò è in larga misura riconducibile all'attività di segnalazione della Guardia di Finanza, soggetto autore di ben 121 richieste di intervento (78% del totale delle pubbliche amministrazioni).

TAVOLA 1.2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Segnalazioni		Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e segnalazioni	
	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998
Singolo consumatore	351	463	123	203	90	131	26%	28%
Associazioni di consumatori	170	167	69	120	60	79	35%	47%
Pubbliche amministrazioni	155	63	90	37	78	30	50%	48%
Concorrenti	121	162	64	99	44	61	36%	38%
Associazioni di concorrenti	45	120	19	25	12	13	26%	11%
Totale	842	975	365^(*)	484^(*)	284^(*)	314^(*)	34%	32%

(*) 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.

Circa la metà delle richieste di intervento provenienti dalle pubbliche amministrazioni si sono risolte in un provvedimento di ingannevolezza. Il dato, superiore alla media complessiva, può essere verosimilmente spiegato considerando che i soggetti pubblici inviano la segnalazione, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del decreto legislativo n. 74/92, in quanto vi hanno "interesse in relazione ai propri compiti istituzionali". Ciò comporta che, nella maggior parte dei casi, i segnalanti appartenenti a tale categoria detengono specifiche competenze e informazioni dirette, che consentono loro un'analisi particolarmente avveduta delle affermazioni pubblicitarie.

La considerazione appena svolta può essere ripresa, *a contrariis*, per dare giustificazione del fatto che i singoli consumatori dimostrano una capacità più limitata nell'orientare l'attività dell'Autorità, tanto che solo un quarto delle loro richieste di intervento si traduce in una pronuncia di ingannevolezza. Certamente incidono sulla qualità delle segnalazioni dei consumatori la non perfetta conoscenza della normativa in materia, di modo che vengono spesso denunciate come pubblicità ingannevoli fattispecie che non rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo n. 74/92, e la difficoltà di individuare con esattezza il messaggio pubblicitario in questione e il relativo profilo di ingannevolezza.

Con riferimento alla tipologia di violazione, merita di essere segnalata l'accresciuta incidenza delle pronunce afferenti alla pubblicizzazione del prezzo dei beni, per le quali si rileva un aumento delle violazioni rispetto all'anno passato (TAVOLA 1.3). Il fenomeno risulta coerente con le tendenze rilevate dalle ricerche di mercato sui consumatori, che segnalano da qualche tempo l'affermazione di nuovi stili di consumo e di acquisto, caratterizzati da una maggiore attenzione al prezzo dei beni. Ne consegue che la variabile prezzo, che in passato era poco utilizzata in pubblicità, ha acquisito una sua precisa funzione comunicazionale. Non sempre però il prezzo viene indicato con la necessaria chiarezza, soprattutto laddove esso non è immediatamente individuabile presupponendo un calcolo rispetto a numerose variabili.

TAVOLA 1.3 - Tipo di violazione e valutazione finale (1999)

	Procedimenti Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti
Caratteristiche del bene	262	204	78%
Prezzo del bene	145	118	81%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	71	56	79%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	54	45	83%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	16	14	87%
Tutela della salute e sicurezza	12	7	58%
Tutela di bambini e adolescenti	9	4	44%
Totale	569 ^(*)	448 ^(*)	

(*) 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.

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

Nel 1999 gli investimenti pubblicitari in Italia hanno ampiamente superato i 12.000 miliardi, con un incremento nominale del 12,3% rispetto all'anno precedente¹. La forte dinamica espansiva, che dura ormai da quattro anni, si pone in controtendenza rispetto al contesto economico in cui la pubblicità si inserisce, caratterizzato da una sostanziale stagnazione dei consumi e da contenuti investimenti da parte delle imprese. I commentatori evidenziano come la comunicazione rappresenti oggi una leva irrinunciabile per le imprese, poste di fronte a mercati sempre più ampi, competitivi e soggetti a rapida obsolescenza. Il continuo rinnovamento del prodotto è diventato, per molti operatori, il vero valore d'immagine ed elemento di distintività della marca, anche a giustificazione del differenziale di prezzo. In più, l'allargamento del mercato a dimensioni comunitarie e, in certi casi, mondiali, ha condotto a un progressivo ampliamento della distanza, in termini fisici ed emotivi, tra imprese e consumatori. Di qui la necessità, per le imprese, di ricorrere a forme di comunicazione diretta, quale è la pubblicità, per recuperare un rapporto non mediato con i potenziali consumatori.

Ancora, la spinta prodotta dall'avvento della concorrenza in alcuni settori merceologici, un tempo caratterizzati da condizioni di monopolio, ha creato una domanda incrementale di spazi pubblicitari, per importi a volte considerevoli. E' esemplare, al riguardo, il caso del settore delle telecomunicazioni.

Occorre rilevare che sussiste un fondamentale punto di differenza tra la crescita degli investimenti in comunicazione in questi ultimi anni e lo sviluppo avvenuto in quello che è ricordato come il "periodo aureo" della pubblicità, vale a dire gli anni ottanta. In quel caso, l'incremento era stato accompagnato da un forte aumento dell'offerta di spazi pubblicitari, soprattutto grazie all'affermazione delle televisioni private. Oggi, la domanda di investimento rischia di non trovare un analogo sbocco. I nuovi mezzi di comunicazione, che pure manifestano eccezionali potenzialità, non sembrano costituire ancora veicoli pubblicitari di statura analoga a quelli classici. A titolo esemplificativo, si può segnalare che la raccolta pubblicitaria di Internet nel 1999 ha di poco superato i 50 miliardi e si stima che il *boom* previsto per l'anno 2000 porterà gli investimenti a circa 150 miliardi, che rappresentano un valore marginale rispetto al totale degli investimenti classici (poco più dell'1%).

Della particolare situazione del mercato pubblicitario sembrano aver beneficiato, in maniera predominante, la stampa quotidiana e la radio. Con riferimento ai quotidiani, si rileva che il fatturato pubblicitario è aumentato del 24%. Il buon andamento del mezzo risulta motivato, in larga misura, dalla dinamicità di alcuni

settori, quali quello automobilistico, la finanza, la moda, le telecomunicazioni, che prediligono comunicare su carta stampata e utilizzano ampiamente l'inserzione a colori, più costosa di quella tradizionale in bianco e nero. Anche la capacità di rinnovamento e di miglioramento qualitativo degli spazi dimostrata da alcune testate ha avuto l'effetto di attirare investimenti. La spinta decisiva sembra essere tuttavia derivata dall'eccesso di domanda di pubblicità sul mezzo televisivo, che ha provocato un aumento dei costi di acquisizione degli spazi e delle soglie minime di visibilità in televisione, inducendo molte imprese a riversare i propri *budget* su mezzi alternativi, quali la stampa o la radio. Tuttavia, anche per la carta stampata gli spazi pubblicitari più appetibili vengono spesso prenotati con diversi mesi d'anticipo.

L'incremento degli investimenti pubblicitari sulla radio (+22%), accompagnato da un aumento quasi equivalente del numero di nuovi clienti che hanno scelto di proporsi sul mezzo e riconducibile all'eccellente andamento delle radio commerciali, è degno di particolare nota, pur confermando una tendenza in atto da alcuni anni. Da segnalare, infine, il rilevante aumento della pubblicità *out-door*, o esterna (+21%), a conferma delle potenzialità del veicolo, capace di concentrare l'attività di comunicazione su specifiche aree di interesse.

I principali protagonisti del mercato pubblicitario restano, a ogni modo, la TV e la stampa: la televisione nazionale raccoglie il 59% degli investimenti complessivi sui media classici, mentre la stampa quotidiana e periodica ne assorbe circa un terzo.

I dati relativi all'attività dell'Autorità confermano che il suo intervento riguarda in via prioritaria (quasi per il 70%) messaggi veicolati sulla stampa e mediante stampati. Si conferma scarsa, e per di più declinante, la rilevanza degli interventi riguardanti pubblicità televisive. Se la raccolta pubblicitaria può essere considerata un indice approssimativo dell'incidenza dei mezzi di comunicazione sul comportamento economico dei consumatori, si deve concludere che la tutela apprestata dall'Autorità risulta sottodimensionata sul mezzo più influente. Altro elemento caratteristico dell'intervento dell'Autorità è l'ampiezza locale o regionale della diffusione della maggior parte dei messaggi pubblicitari analizzati, il che trova poi riscontro nella dimensione, solitamente contenuta, degli operatori coinvolti.

TAVOLA 1.4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo di diffusione del messaggio (1999)

	Numero	Quota procedimenti	Violazioni
Stampa quotidiana e periodica	182	46%	146
Stampati	92	23%	71
Televisione	33	8%	22
Servizio postale	30	8%	30
Pubblicità esterna	21	5%	13
Confezione del prodotto	16	4%	7
Internet e posta elettronica	13	3%	10
Telefono	6	2%	5
Radio	5	1%	3
Cinema	1	-	-
Totale	399^(*)	100%	307^(*)

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

Il valore della marca

In numerosi settori merceologici, contraddistinti da un eccesso di offerta e da una tendenziale omogeneità dei prodotti, la forza della marca, che racchiude anche elementi di natura psicologica, rappresenta, insieme al prezzo, il vero elemento capace di determinare la scelta del consumatore nel punto vendita.

In un recente passato la comunicazione delle grandi marche si era appuntata prevalentemente sui vantaggi oggettivi offerti dal prodotto commercializzato, considerati come il più importante fattore competitivo. Si riteneva, infatti, che il clima recessivo, la maggiore sensibilità al prezzo, la reazione alle tendenze esibitive proprie degli anni ottanta fossero sintomatici di un accresciuto ruolo della razionalità nei processi di acquisto. Oggi, per converso, molti settori merceologici si stanno orientando nuovamente sulla valorizzazione delle dimensioni intangibili, sull'appropriazione di connotati simbolici.

In linea con queste tendenze evolutive si situa il recente diffuso ricorso a *testimonial* famosi. L'uso dei testimoni in pubblicità è un artificio che consente di traslare sulla marca alcune delle caratteristiche proprie del personaggio noto. Le promesse pubblicitarie possono risultare più credibili se il protagonista del messaggio è una persona a cui viene riconosciuta particolare competenza e attendibilità. In altri casi è il carisma del divo a fornire alla marca connotati