

SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

(N. 995)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato**

(ALTISSIMO)

di concerto col **Ministro di Grazia e Giustizia**

(MARTINAZZOLI)

col **Ministro del Tesoro**

(GORIA)

col **Ministro dell'Agricoltura e delle Foreste**

(PANDOLFI)

e col **Ministro del Commercio con l'Estero**

(CAPRIA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 OTTOBRE 1984

Disciplina della pubblicità ingannevole e istituzione dell'osservatorio dei prezzi presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge, da un lato, introduce, in attuazione di una direttiva comunitaria sulla pubblicità ingannevole, una disciplina a tutela dei consumatori e degli imprenditori nei confronti di tale forma di pubblicità e, dall'altro, prevede l'istituzione di un osservatorio dei prezzi presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per lo studio dell'andamento dei mercati e la predisposizione di adeguate forme di intervento.

1. Per quanto concerne, in particolare, la prima parte del disegno di legge, è opportuno ricordare che il 28 giugno 1984 il Consiglio dei ministri della Comunità economica europea ha approvato la direttiva relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, di cui è tuttora in corso la notifica.

La direttiva si inserisce nel quadro delle azioni intraprese a livello comunitario per l'attuazione della politica di protezione e di informazione del consumatore.

Il programma preliminare della CEE relativo a tale politica, approvato dal Consiglio della CEE il 14 aprile 1975, include infatti espressamente, tra le azioni prioritarie da svolgere per la tutela degli interessi economici dei consumatori, la loro protezione mediante adeguati provvedimenti contro la pubblicità falsa o ingannevole.

La protezione, prevista da tale programma, dovrebbe attuarsi nel modo seguente:

enunciazione di principi che consentano di valutare il carattere falso, ingannevole o sleale di una pubblicità;

adozione di provvedimenti volti ad evitare che gli interessi economici del consumatore siano lesi da una pubblicità falsa, ingannevole o abusiva;

studio delle procedure idonee a far cessare rapidamente le campagne di pubblicità falsa o ingannevole e ad assicurare la verità dei messaggi pubblicitari;

studio della possibilità di eliminare gli effetti di una pubblicità falsa o ingannevole soprattutto con la pubblicazione di messaggi di rettifica;

studio dei problemi posti dall'inversione dell'onere della prova.

In attuazione del programma sopra indicato la Commissione della CEE aveva elaborato nel 1978 una proposta di direttiva di armonizzazione minimale, modificata successivamente, nel luglio del 1979, per tener conto delle proposte formulate dal Parlamento europeo.

Il secondo programma della CEE per una politica di protezione del consumatore, approvato nel maggio del 1981, ha, inoltre, ribadito gli obiettivi già espressi da quello precedente, affermando, in particolare, che « nessuna forma di pubblicità deve fuorviare l'acquirente potenziale del prodotto o servizio. Il responsabile della pubblicità fatta attraverso qualsiasi canale deve essere in grado di dimostrare, con mezzi adeguati, la veracità di quanto affermato ».

L'importanza della materia disciplinata e la varietà delle situazioni esistenti negli Stati membri hanno comportato una notevole difficoltà di pervenire ad una armonizzazione, sia pure minimale, delle disposizioni normative in materia.

Il testo della direttiva che è stato approvato, al termine di un lungo e complesso iter, presenta numerose modifiche rispetto alla versione originale, al fine di ridurne l'ambito di applicazione o di semplificarne le disposizioni. In particolare la direttiva approvata non disciplina nè la pubblicità sleale nè la pubblicità comparativa, rinviando ad una fase successiva l'armonizzazione di tali settori a livello comunitario.

Nel predisporre il presente disegno di legge, si è ritenuto opportuno non ampliare l'ambito di applicazione della disciplina prevista dalla direttiva comunitaria, per cui le norme proposte concernono esclusivamente le fattispecie di pubblicità ingannevole e, quindi, anche le fattispecie di pubblicità

sleale che sia anche ingannevole, con esclusione delle ipotesi di pubblicità soltanto sleale, le quali restano disciplinate dalle norme vigenti. Inoltre, ci si è avvalsi della facoltà riconosciuta agli Stati membri, in conseguenza del già ricordato carattere minimale della direttiva, di adottare disposizioni che abbiano lo scopo di garantire una tutela più ampia di quella prevista dalla direttiva medesima per i consumatori, per gli imprenditori nonchè per il pubblico in generale.

Nell'integrare le disposizioni della direttiva si è tenuto conto, in particolare, del « Codice di autodisciplina pubblicitaria » (articoli 1, 5, 6 e 12), nonchè di proposte di legge già presentate al Parlamento in questa materia, e in particolare dell'articolo 42 del disegno di legge dei senatori Spano Roberto e altri (atto Senato n. 210) sulla legge-quadro per la programmazione del settore distributivo.

Sono state tenute presenti altresì disposizioni che figuravano nella proposta iniziale di direttiva, non recepite nella versione finale in quanto non hanno trovato l'accordo di tutti gli Stati membri. Si tratta, in particolare, della disposizione che ammette la pubblicità comparativa, subordinandola a determinati limiti.

L'articolo 1 del presente disegno di legge contiene l'enunciazione del principio — che costituisce il cardine della nuova disciplina della pubblicità — che quest'ultima deve essere veritiera e corretta.

Con l'articolo 2 si definiscono le nozioni di pubblicità, di pubblicità ingannevole e di operatore pubblicitario.

L'articolo 3 — nel precisare che il carattere ingannevole della pubblicità deve essere stabilito attraverso una valutazione complessiva di tutti gli elementi del caso concreto — indica i parametri dei quali deve tenersi conto nella formulazione del relativo giudizio.

L'articolo 4 fornisce la nozione di pubblicità comparativa e stabilisce che essa è ammessa alla duplice condizione che non sia ingannevole e sleale.

L'articolo 5 contiene due distinte disposizioni. La prima fissa il contenuto minimo

e i limiti della pubblicità concernente i prodotti suscettibili di presentare pericoli per la salute e la sicurezza dei consumatori. La seconda determina le condizioni per l'uso dei termini « garanzia » e « garantito ».

L'articolo 6, riguardante la tutela giudiziaria contro la pubblicità ingannevole, riconosce, anzitutto, la legittimazione ad agire ai consumatori, ai concorrenti e alle loro organizzazioni — nei limiti, come è evidente, in cui essi abbiano un interesse attuale e concreto alla tutela giurisdizionale richiesta — nonchè, in ragione dell'interesse pubblico a che i mezzi pubblicitari siano usati in modo leale e veritiero, al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per l'attività pubblicitaria delle istituzioni scolastiche ed universitarie non statali, al Ministro della pubblica istruzione. I mezzi di tutela sono modellati su quelli apprestati dal codice civile per la protezione contro la concorrenza sleale. Per quanto riguarda la competenza, al fine di evitare la prevedibile introduzione di procedimenti analoghi davanti a giudici diversi, si è ritenuto di attribuirli, sia pure limitatamente ai provvedimenti di urgenza, al pretore del luogo in cui l'operatore pubblicitario ha la sua sede legale.

L'articolo 7 disciplina l'onere della prova nei giudizi in materia di pubblicità ingannevole, fissando i principi che l'onere di provare l'esattezza dei dati di fatto contenuti nella pubblicità incombe sull'operatore pubblicitario e che il difetto o l'insufficienza della prova sugli stessi dati comporta che essi si presumono inesatti.

L'articolo 8, in coerenza con quanto è stato stabilito dall'articolo 6 in tema di legittimazione ad agire, consente agli acquirenti del prodotto e agli utenti del servizio, per la cui pubblicità ingannevole sia stata promossa una delle azioni giudiziarie previste dallo stesso articolo 6, di avvalersi del giudicato favorevole intervenuto nei confronti degli operatori pubblicitari al fine di ottenere il risarcimento dei danni.

L'articolo 9, infine, commina sanzioni penali e amministrative nei confronti degli

operatori pubblicitari che non osservino, rispettivamente, i provvedimenti giurisdizionali adottati per reprimere episodi di pubblicità ingannevole o le disposizioni contenute nel titolo I del disegno di legge, sempre che il fatto non integri una fattispecie di reato.

2. Con la seconda parte del disegno di legge è istituito, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un comitato per l'osservatorio dei prezzi, composto da rappresentanti delle varie amministrazioni dello Stato interessate, nonché di enti ed istituti specializzati nell'analisi dei fenomeni economici, avente compiti di studio in materia di formazione ed andamento dei prezzi dei beni e dei servizi.

La proposta va considerata nel quadro delle iniziative assunte dal Governo nella sua azione per il contenimento delle spinte inflazionistiche.

Infatti, un'efficace politica di controllo delle dinamiche inflazionistiche presuppone necessariamente che l'analisi dei meccanismi di formazione dei costi e dei prezzi sia condotta dai vari servizi pubblici secondo metodologie il più possibile uniformi in modo che l'autorità pubblica competente ad intervenire in materia di prezzi, e più genericamente a stabilire gli indirizzi di politica economica, abbia a disposizione strumenti conoscitivi che le consentano di utilizzare senza incertezze i dati disponibili.

Il comitato non ha alcun compito di controllo in materia di prezzi. È soltanto un organo tecnico con funzioni di consulenza e di proposta nei confronti degli organi dello Stato e in particolare del CIPE e del CIP; e, essendo costituito da rappresentanti qualificati di amministrazioni statali e di enti pubblici direttamente coinvolti nel processo di analisi dei fenomeni economici e nel processo di formazione delle decisioni governative in materia di costi e di prezzi, è in grado sia di funzionare da volano per instaurare rapporti di più stretta collaborazione

tra tali enti ed organi, per affinare le conoscenze nella materia di cui trattasi ed utilizzare più proficuamente i dati disponibili, sia di porsi come punto massimo di riferimento per lo studio dei problemi relativi alla variazione dei prezzi.

Alla luce di queste premesse riesce agevole l'analisi dei singoli articoli.

L'articolo 10 prevede l'istituzione del comitato presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, la composizione del medesimo e le modalità di organizzazione della segreteria.

L'articolo 11 individua le funzioni del comitato ed affida al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il compito di sottoporre annualmente al Presidente del Consiglio dei ministri, per la trasmissione al Parlamento, un rapporto sulla sua attività.

L'articolo 12 individua le modalità di acquisizione dei dati da parte del comitato per lo svolgimento dei compiti istituzionali. Il comitato può raccogliere elementi conoscitivi non solo chiedendo dati ad enti ed organi pubblici e ad imprese, ma anche avvalendosi della consulenza di istituti specializzati e di esperti. L'acquisizione di elementi conoscitivi è possibile, inoltre, attraverso l'audizione delle organizzazioni della produzione, del commercio e dei consumatori prevista dal precedente articolo 10.

3. L'articolo 13, che esaurisce il titolo sulle disposizioni finali, stabilisce che le disposizioni di attuazione delle norme sulla disciplina della pubblicità ingannevole e di quelle sull'istituzione dell'osservatorio dei prezzi saranno emanate, rispettivamente, con regolamento di esecuzione e con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La diversità della forma dei provvedimenti appare giustificata dalla differente natura delle disposizioni di attuazione da emanare in relazione ai due complessi di norme primarie.

DISEGNO DI LEGGE**TITOLO I****DISCIPLINA DELLA PUBBLICITÀ
INGANNEVOLE****Art. 1.***(Finalità)*

La pubblicità deve essere veritiera e corretta.

Art. 2.*(Definizioni)*

Si intende per « pubblicità » qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso, in qualsiasi modo, nell'esercizio di attività dirette a promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti ed obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o di servizi.

Si intende per « pubblicità ingannevole » qualsiasi pubblicità che in qualunque modo, compresa la sua presentazione, per effetto della inesattezza sostanziale dei dati di fatto in essa richiamati o enunciati, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, a causa del suo carattere ingannevole, possa influire sulle loro decisioni nella scelta di beni o servizi ovvero che, per questi motivi, leda o possa ledere un concorrente.

Si intende per « operatore pubblicitario » il soggetto i cui beni, opere o servizi sono oggetto del messaggio pubblicitario.

Art. 3.*(Elementi di valutazione)*

Per determinare se la pubblicità sia ingannevole se ne devono considerare tutti gli elementi, con riguardo in particolare:

a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura,

l'esecuzione, la composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale, o i risultati che si possono ottenere con il loro uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove effettuate sui beni o sui servizi;

b) al prezzo e alle condizioni alle quali i beni o i servizi vengono forniti;

c) alla categoria, alle qualifiche e ai diritti dell'operatore pubblicitario, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, i diritti di proprietà commerciale e industriale ed i premi o riconoscimenti.

Art. 4.

(Pubblicità comparativa)

La pubblicità, che raffronti aspetti di beni o di servizi oggettivamente verificabili e rilevanti ai fini della scelta dei consumatori, è ammessa purchè non sia ingannevole e sleale.

Art. 5.

(Sicurezza e garanzia)

La pubblicità, che riguardi prodotti suscettibili di presentare pericoli per la salute e la sicurezza dei consumatori, deve indicarli con chiarezza, specialmente se essi non possono essere facilmente riconosciuti come tali dai consumatori, e comunque non deve contenere descrizioni o rappresentazioni che possano indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e di vigilanza.

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

Nulla è innovato per quanto previsto dall'articolo 201 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, concernente la pubblicità in materia sanitaria.

Art. 6.

(Tutela giudiziaria)

I consumatori, i concorrenti, le loro organizzazioni, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, per l'attività pubblicitaria delle istituzioni scolastiche ed universitarie non statali, il Ministro della pubblica istruzione possono chiedere, ai sensi dell'articolo 700 del codice di procedura civile, al pretore del luogo in cui l'operatore pubblicitario ha la sua sede legale che sia inibita la continuazione degli atti di pubblicità ingannevole e che siano dati gli opportuni provvedimenti affinché ne vengano eliminati gli effetti.

Al pretore competente a norma del comma precedente può essere chiesto che sia impedito l'inizio degli atti di pubblicità ingannevole prima che questi siano portati a conoscenza del pubblico, quando la loro diffusione sia imminente.

Se gli atti di pubblicità ingannevole sono compiuti con dolo o con colpa, l'operatore pubblicitario è tenuto al risarcimento dei danni. In tale ipotesi può essere ordinata altresì la pubblicazione del dispositivo della sentenza passata in giudicato. Una volta che gli atti di pubblicità ingannevole siano accertati, la colpa si presume.

Art. 7.

(Onere della prova)

L'operatore pubblicitario è tenuto a fornire la prova dell'esattezza sostanziale dei dati di fatto contenuti nella pubblicità.

Se la prova di cui al comma precedente non sia fornita o sia insufficiente, i dati di fatto non provati si presumono inesatti.

Art. 8.

(Effetti del giudicato a favore di terzi)

Gli acquirenti di un prodotto e gli utenti di un servizio, per la cui pubblicità ingannevole sia stata promossa da altri soggetti una

delle azioni giudiziarie previste dall'articolo 6, possono chiedere agli operatori pubblicitari il risarcimento dei danni sulla base della sentenza pronunciata nei confronti degli stessi, salvo che sia fondata su ragioni personali degli attori.

Art. 9.

(Sanzioni)

L'operatore pubblicitario che non ottempera ai provvedimenti d'urgenza del pretore o a quelli interdittivi o di rimozione degli effetti, adottati con la sentenza che definisce il giudizio di merito, è punito con l'arresto fino a tre mesi e con l'ammenda fino a lire cinque milioni.

Le violazioni delle norme contenute nel presente titolo, salvo che costituiscano reato, sono punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro da un minimo di lire cinque milioni a un massimo di lire cinquanta milioni.

All'irrogazione della sanzione amministrativa di cui al comma precedente provvede l'ufficio provinciale dell'industria, del commercio e dell'artigianato del luogo in cui l'operatore pubblicitario ha la sua sede legale con il procedimento previsto dalla legge 24 novembre 1981, n. 689.

TITOLO II

ISTITUZIONE DELL'OSSERVATORIO DEI PREZZI PRESSO IL MINISTERO DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO E DELL'ARTIGIANATO

Art. 10.

*(Comitato per l'osservatorio dei prezzi -
Nomina e composizione)*

Presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato è istituito il comitato per l'osservatorio dei prezzi.

Tale comitato è presieduto dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato o da un Sottosegretario di Stato da lui delegato ed è composto dal direttore gene-

rale del commercio interno e dei consumi industriali e dal direttore generale della produzione industriale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dal direttore generale della produzione agricola del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, dal direttore generale delle importazioni ed esportazioni del Ministero del commercio con l'estero, dall'ispettore generale capo degli affari economici - Ragioneria generale dello Stato - del Ministero del tesoro, dal direttore generale del turismo del Ministero del turismo e dello spettacolo, dal segretario generale del Comitato interministeriale dei prezzi, da un rappresentante della Banca d'Italia, da un rappresentante dell'Istituto centrale di statistica, da un rappresentante dell'Istituto nazionale per lo studio della congiuntura e da un rappresentante della Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

I membri del comitato sono nominati dal Ministro della industria, del commercio e dell'artigianato per un periodo di quattro anni.

Il comitato per il raggiungimento dei propri fini si avvale dell'Unione italiana delle camere di commercio ed utilizza per i servizi di segreteria personale del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e, fino a venti unità, personale comandato da altre amministrazioni pubbliche. Il personale comandato è a carico dell'amministrazione di provenienza.

Il comitato può disporre l'audizione di rappresentanti di organizzazioni della produzione, della distribuzione e dei consumatori.

Art. 11.

(Compiti del comitato)

Il comitato svolge i seguenti compiti:

a) esamina l'andamento dei prezzi, anche di quelli internazionali, in relazione all'andamento dei costi di produzione e di distribuzione, nonchè alle situazioni di mercato, ai fini dello studio e dell'analisi del processo di formazione dei prezzi stessi;

b) presta attività di consulenza al Comitato interministeriale per la programma-

zione economica ed al Comitato interministeriale dei prezzi, nonché ad altri organi dell'amministrazione dello Stato che la richiedano, nella materia di cui alla precedente lettera a);

c) fa proposte al Comitato interministeriale per la programmazione economica e al Comitato interministeriale dei prezzi ai fini dell'adozione dei provvedimenti di loro competenza in materia di prezzi.

Per l'espletamento di tali compiti il comitato si avvale dei dati, relativi all'andamento dei costi e dei prezzi dei prodotti in ogni fase di scambio e dei servizi, desunti dalle rilevazioni ISTAT o acquisiti mediante apposite indagini disposte dal comitato stesso. Resta fermo quanto stabilito dall'articolo 2, lettere d) ed e), del regio decreto-legge 27 maggio 1929, n. 1285, convertito nella legge 21 dicembre 1929, n. 2238.

Entro il 31 marzo di ogni anno il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato sottopone al Presidente del Consiglio dei ministri un rapporto sull'attività svolta nell'anno precedente dal comitato, che viene trasmesso al Parlamento.

Art. 12.

(Acquisizione dei dati)

Per lo svolgimento dei compiti di cui al precedente articolo il comitato può richiedere ad amministrazioni dello Stato, ad enti pubblici, ad associazioni di categoria e ad imprese i dati in loro possesso relativi all'andamento dei costi e dei prezzi.

Le informazioni fornite ai sensi del comma precedente sono soggette al vincolo del segreto statistico.

Per l'acquisizione e l'elaborazione di elementi conoscitivi su questioni di particolare rilevanza, il comitato può eventualmente avvalersi della consulenza di istituti specializzati, pubblici o privati, o di esperti.

Gli oneri derivanti dall'attuazione del titolo II della presente legge fanno carico al capitolo 1092 dello stato di previsione del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato per l'anno 1984 e ai corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

TITOLO III
DISPOSIZIONI FINALI

Art. 13.

(Disposizioni di attuazione)

Le disposizioni di attuazione delle norme contenute nel titolo I della presente legge saranno emanate, con regolamento di esecuzione, entro sei mesi dalla data della sua entrata in vigore.

Le disposizioni di attuazione delle norme contenute nel titolo II sono emanate con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.