



una definizione del servizio universale da parte dell'autorità di regolazione basata esclusivamente sugli input (quali per esempio la tipologia di connessione telefonica) piuttosto che sugli output (gli standard di fornitura del servizio di telefonia vocale) è suscettibile di comportare una rilevante restrizione del ventaglio di possibili scelte tecnologiche per le imprese, nonché l'imposizione di un costo eccessivamente elevato per il sistema nel suo complesso. Più specificamente, una definizione troppo restrittiva del servizio soggetto al vincolo di universalità, incentrata sul possesso da parte dell'impresa di requisiti tecnici particolarmente rigorosi, può limitare il numero dei possibili fornitori, riducendo in tal modo la concorrenza sul mercato. La Commissione europea ha rilevato in proposito l'assenza a livello comunitario di espresse indicazioni in ordine alla migliore fonte di finanziamento del servizio universale, fatta salva la necessità di garantire che le modalità di copertura prescelte dai Paesi membri siano completamente neutrali dal punto di vista della concorrenza. Infine, anche la stima dei costi del servizio universale è risultata di particolare problematicità in considerazione delle evidenti asimmetrie informative esistenti tra le imprese e le autorità di regolazione. Di particolare interesse al riguardo è risultata l'esperienza tedesca nel settore delle telecomunicazioni, dove la normativa impone il ricorso a procedure di gara per l'assegnazione dei servizi che Deutsche Telekom eventualmente dichiari non profitevoli. In pratica, tuttavia, non risulta che Deutsche Telekom abbia mai effettuato una simile dichiarazione. Tutto ciò implica che gli obblighi di universalità del servizio non debbano essere necessariamente finanziati dai concorrenti. Anche in Danimarca l'operatore dominante sul mercato delle telecomunicazioni è soggetto ad oneri di servizio universale, a fronte dei quali non è tuttavia previsto alcun rimborso. Naturalmente, la questione dei costi e dei benefici associati agli obblighi di fornitura di servizi non commerciali nel settore delle telecomunicazioni dipende anche da altri fattori quali, ad esempio, la densità di popolazione sul territorio nazionale. In Canada, infatti, esiste un meccanismo abbastanza elaborato per il finanziamento degli obblighi di servizio non commerciale che prevede un sussidio, peraltro non limitato al solo operatore dominante, per la copertura di aree ad elevato costo. Questa soluzione è risultata efficace al fine di assicurare la fornitura del servizio in zone non ancora servite. Molto più complessa, invece, si è rivelata la gestione del meccanismo del sussidio successivamente all'installazione delle linee.

Nell'ambito del Gruppo di Lavoro su "Concorrenza e cooperazione internazionale" sono stati affrontati i temi concernenti le sanzioni individuali nei procedimenti antitrust, gli scambi di informazione tra autorità nazionali nei casi di cartello e la cooperazione internazionale in materia di concentrazioni multigiurisdizionali. La discussione sul primo argomento ha evidenziato come le sanzioni personali nei confronti di soggetti responsabili di violazioni delle norme antitrust siano ancora poco diffuse negli ordinamenti dei vari Paesi membri, generalmente limitate ai casi di cartello e non necessariamente consistenti in pene detentive. In vari Paesi sono

infatti previste sanzioni personali di natura pecuniaria e anche misure di interdizione da incarichi societari. Si tratta di strumenti di deterrenza molto efficaci, anche laddove la normativa non contempli la possibilità di sanzioni detentive. In ogni caso, la discussione ha segnalato l'importanza che le autorità di concorrenza abbiano a disposizione un ventaglio di opzioni sanzionatorie sufficientemente ampio.

In tema di scambi d'informazione tra autorità e cartelli *hardcore*, il Gruppo di Lavoro ha preso in esame le preoccupazioni espresse dalla comunità imprenditoriale in rapporto alla natura e al livello delle garanzie fornite alle imprese in ordine alla tutela dei diritti di difesa e al trattamento delle informazioni confidenziali, soprattutto a fronte della crescente collaborazione tra autorità di concorrenza nella repressione dei cartelli di dimensione internazionale. Secondo i rappresentanti delle imprese, lo scambio di informazioni tra autorità della concorrenza dovrebbe avvenire solo nell'ambito di un elevato standard di protezione che garantisca alle imprese coinvolte il diritto a un'adeguata informazione. Inoltre, le informazioni scambiate non dovrebbero essere divulgate a soggetti terzi e lo scambio dovrebbe essere precluso laddove l'informazione possa essere utilizzata per imporre pene detentive non previste invece nella giurisdizione che la trasmette. In questo contesto, è stata anche sostenuta la necessità di distinguere tra informazioni riguardanti segreti industriali (marchi, fatturati, costi) e quelle relative a violazioni della legge (partecipazioni a un cartello). Per queste ultime, infatti, un problema di limiti allo scambio di informazioni si pone solamente in rapporto alle informazioni acquisite tramite un programma di clemenza. In tali casi lo scambio può essere effettuato solo in presenza di adeguate garanzie a tutela del soggetto collaborante al quale sia stato concesso il beneficio di un trattamento di clemenza.

La discussione sul tema delle concentrazioni multigiurisdizionali ha messo in evidenza l'esistenza di numerose possibilità di cooperazione tra autorità nazionali anche in assenza di norme che consentano lo scambio di informazioni confidenziali. Per esempio, l'informazione relativa all'avvio di un'indagine non ha generalmente carattere confidenziale. Inoltre, dovrebbe essere possibile discutere in termini generali le possibili definizioni del mercato rilevante o l'impatto concorrenziale eventualmente derivante dall'operazione, ovvero addirittura consentire un coordinamento più specifico sui possibili rimedi necessari per poter autorizzare l'operazione. Nel corso della discussione è stata brevemente illustrata l'esperienza acquisita dalle autorità di concorrenza dell'Unione europea per quanto riguarda il coordinamento dei rispettivi procedimenti nazionali diretto a facilitare il rinvio congiunto alla Commissione di operazioni di concentrazione notificate in una pluralità di Stati membri.

Nell'ambito del Gruppo di Lavoro congiunto "Commercio e concorrenza" è stato discusso un documento elaborato dal Segretariato OCSE sui principi basilari di non discriminazione, trasparenza e giusto procedimento che, in prospettiva, potrebbero essere considerati nel contesto di un accordo multila-



terale in materia di concorrenza. E' stata, inoltre, esaminata una nuova versione del documento del Segretariato relativo alla "peer review" nell'ambito delle tematiche del commercio e della concorrenza.

Nel mese di maggio 2003 il Segretariato OCSE ha inoltre organizzato il primo Forum globale su "Commercio e concorrenza", che ha visto la partecipazione di 62 Paesi, della Commissione europea, dell'Organizzazione del mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA), nonché dei principali organismi internazionali (OMC, UNCTAD, Banca interamericana per lo sviluppo economico e Banca mondiale). Il dibattito si è incentrato su cinque temi principali: l'applicazione in ambito antitrust dei principi di trasparenza, non discriminazione e giusto procedimento; l'efficacia dell'azione di contrasto delle pratiche di cartello; le potenzialità della cooperazione volontaria in materia antitrust; le opportunità di rafforzamento istituzionale delle autorità nazionali di concorrenza; l'efficacia del controllo orizzontale (*peer review*) come strumento di convergenza. Un'indicazione interessante, emersa nel corso della discussione finale, è stata quella relativa alla possibilità di organizzare, in sede OMC, esami/paese sulla politica della concorrenza, così da favorire una convergenza graduale delle prassi nazionali in materia di applicazione delle norme antitrust. Queste iniziative, infatti, anche per la loro natura volontaria risultano largamente preferibili alle più formali procedure di risoluzione delle controversie che poco e male si adattano a procedimenti nazionali, in alcuni casi condotti davanti ai tribunali.

Sempre su iniziativa del Segretariato OCSE si è infine tenuto, nel mese di febbraio 2003, il terzo Forum globale sulla concorrenza, che ha visto la partecipazione di 62 Paesi, della Commissione europea, dell'Organizzazione del mercato comune dell'Africa orientale e meridionale (COMESA) nonché dei principali organismi internazionali (OMC, UNCTAD, Banca interamericana per lo sviluppo economico e Banca Mondiale). La discussione ha riguardato tre temi centrali: gli obiettivi perseguiti dalla normativa antitrust, gli assetti istituzionali delle autorità di concorrenza e il ruolo della politica della concorrenza nelle economie di piccole dimensioni. Con riguardo al primo profilo, sono state affrontate le problematiche connesse all'introduzione di una normativa antitrust nei Paesi in via di sviluppo. In alcuni di questi Paesi, come il Sud Africa, la normativa della concorrenza ha come obiettivo il perseguitamento dell'interesse pubblico, un obiettivo più ampio dell'efficienza o del benessere dei consumatori. L'autorità nazionale di concorrenza, pertanto, nel valutare la restrittività di una concentrazione o di un accordo, deve verificare oltre all'impatto dell'operazione sulla concorrenza anche l'influenza che essa esercita sulla competitività internazionale, sull'occupazione, sullo sviluppo delle piccole imprese. La nozione di concorrenza adottata è inoltre indirizzata a favorire l'accesso al mercato e all'attività economica da parte dei soggetti meno privilegiati.

Con riguardo agli assetti istituzionali delle autorità di concorrenza, è stato evidenziato come indipendenza, competenza, trasparenza ed efficienza costituiscano caratteristiche essenziali di un'autorità antitrust ed elementi necessari del processo decisionale, e come nei Paesi in via di sviluppo la credibilità e la reputazione delle autorità di concorrenza risentano in larga misura della mancanza di una sufficiente cultura del mercato, della modesta qualità del capitale umano e della presenza di estesi fenomeni di corruzione. Quanto, infine, alla tutela della concorrenza nelle economie di piccola dimensione, la discussione ha segnalato la particolarità dei problemi che caratterizzano l'applicazione delle norme di concorrenza in queste economie, dove il numero di concorrenti nel mercato è spesso estremamente ridotto, il perseguimento dell'efficienza produttiva assume una maggiore rilevanza, la pressione politica può essere molto intensa e gli indicatori del grado di concentrazione assumono generalmente minore rilievo.

ORGANIZZAZIONE MONDIALE PER IL COMMERCIO (OMC)

Il Gruppo di Lavoro “Commercio e Concorrenza, istituito nel 1996 presso l'OMC per approfondire le tematiche relative all'interazione tra politiche commerciali e politiche della concorrenza, ha continuato nel 2003 la riflessione già avviata negli anni precedenti. Nel periodo di riferimento sono stati approfonditi, in particolare, i seguenti temi:

- i) l'applicazione dei principi di base dell'OMC (trasparenza, non discriminazione ed equità dei regimi procedurali) nel contesto dell'antitrust;
- ii) l'individuazione delle violazioni *hardcore*;
- iii) le modalità di cooperazione volontaria e le attività di assistenza tecnica finalizzate a sostenere e promuovere l'adozione di adeguate normative nazionali di tutela della concorrenza;
- iv) la natura e la finalità degli strumenti volti ad assicurare il rispetto delle previsioni (*compliance mechanisms*) di un accordo multilaterale sulla concorrenza;
- v) i principi di flessibilità e progressività.

La maggior parte dei Paesi industrializzati ha convenuto che il rispetto dei principi fondamentali dell'OMC in materia di concorrenza è necessario per garantire una più efficace tutela antitrust negli Stati membri. In particolare, la non discriminazione assicurerrebbe un'applicazione delle norme di concorrenza non differenziata in funzione della nazionalità delle imprese, preservando in tal modo un'effettiva parità delle opportunità concorrenziali tra prodotti e servizi nazionali ed esteri. Il principio di trasparenza, inteso come obbligo di pubblicità delle leggi, dei regolamenti, delle linee guida per l'applicazione delle regole di concorrenza e degli eventuali regimi di esenzione o esclusione settoriale, sarebbe inoltre funzionale al raggiungimento dell'obiettivo di assicurare un'adeguata informazione alle imprese circa le modalità applicative della normativa antitrust. Infine, l'equità dei regimi procedurali contribuirebbe a tutelare i diritti delle

imprese interessate nell'ambito dei procedimenti condotti dalle autorità antitrust in applicazione delle regole di concorrenza, garantendo anche una maggiore prevedibilità dell'azione amministrativa. I Paesi in via di sviluppo potrebbero pertanto trarre benefici significativi dall'adozione di un accordo multilaterale sulla concorrenza, che permetterebbe loro di contrastare in modo più efficace le condotte anticoncorrenziali di dimensione internazionale, tra cui assumono particolare rilievo i cartelli *hardcore*⁹ soprattutto in ragione della natura e della dimensione del loro impatto negativo sul benessere dei consumatori.

Alcuni Paesi (India, Malesia e Hong Kong-Cina) hanno espresso, invece, posizioni divergenti, sottolineando come in alcuni casi, per esempio nel controllo delle concentrazioni, il principio di non discriminazione potrebbe risultare in conflitto con l'esigenza di assicurare la sopravvivenza e lo sviluppo delle imprese nazionali. Relativamente al principio della correttezza procedurale, è stato osservato che difficilmente esso potrebbe essere rispettato in maniera obiettiva nell'ambito delle politiche di tutela della concorrenza, in quanto la formulazione delle regole consente margini significativi di flessibilità interpretativa. Infine, il principio della trasparenza potrebbe essere non equo in un contesto internazionale, poiché il carattere confidenziale di talune informazioni potrebbe essere utilizzato dai singoli Stati per proteggere le proprie imprese.

Parallelamente è stato anche rilevato come l'assenza di una normativa nazionale sulla concorrenza non rappresenti un ostacolo al conseguimento di livelli di competitività comparabili a quelli dei Paesi che ne sono dotati. In particolare, studi condotti dal Fondo Monetario Internazionale evidenziano per Hong Kong-Cina, paese che non ha ancora adottato una normativa nazionale antitrust, tassi di crescita significativamente superiori a quelli della media dei Paesi OCSE.

Il secondo argomento trattato nel corso delle riunioni ha riguardato la natura e la portata degli strumenti diretti ad assicurare il rispetto delle previsioni (*compliance mechanisms*) contenute in un eventuale accordo multilaterale sulla concorrenza. In particolare, sono stati esaminati e discussi i due strumenti del sistema di risoluzione delle controversie e della *peer review*, precisandone il loro carattere distinto e al tempo stesso complementare, al fine di facilitare una progressiva convergenza delle legislazioni nazionali sulla concorrenza e la piena osservanza dei principi fissati nell'ambito di un accordo multilaterale.

Il sistema di risoluzione delle controversie atterrebbe alla tutela dei diritti e degli obblighi degli Stati membri dell'OMC derivanti dall'accordo multilaterale sulla concorrenza, mentre la *peer review* sarebbe utilizzabile per lo

⁹ Consistenti negli accordi tra imprese concorrenti volti alla fissazione dei prezzi, alla limitazione della produzione, alla spartizione dei mercati e al coordinamento dei comportamenti in sede di partecipazione a procedure di gara.

scambio di esperienze e la reciproca consultazione finalizzata a coadiuvare gli Stati membri nell'individuazione delle aree (relative all'accordo multilaterale sulla concorrenza) in cui potrebbero essere apportati miglioramenti, anche attraverso attività di assistenza tecnica e di *capacity building*.

Il sistema di risoluzione delle controversie svolgerebbe, pertanto, un ruolo essenziale nell'assicurare certezza e prevedibilità ai principi fondamentali dell'accordo (poiché nell'eventualità che le disposizioni obbligatorie contenute nell'accordo vengano trasgredite, uno Stato membro sarebbe legittimato a ricorrere all'Organo di Soluzione delle Controversie le cui decisioni avrebbero efficacia vincolante tra le parti). Data la sua natura non vincolante, lo strumento della *peer review* potrebbe invece avere un più ampio ambito d'applicazione ed estendersi a qualsiasi aspetto della struttura della legislazione nazionale in materia di concorrenza.

In merito al sistema di risoluzione delle controversie, alcuni Paesi (tra cui India, Malesia, Nigeria) hanno espresso preoccupazioni in ordine alla possibilità che il meccanismo trovi generale applicazione nei confronti delle valutazioni operate dalle autorità di concorrenza nelle rispettive decisioni. Gli Stati Uniti e il Canada, a loro volta, hanno sottolineato i vantaggi che potrebbero derivare dall'adozione della *peer review*, osservando che tale sistema potrebbe essere concepito quale strumento alternativo alle procedure di risoluzione delle controversie, in ragione delle peculiarità della disciplina antitrust nell'ambito di un accordo multilaterale e della natura flessibile di tale strumento. Infatti, circa un quarto dei Paesi membri dell'OMC non ha una propria disciplina della concorrenza e, pertanto, un sistema di risoluzione delle controversie sarebbe inappropriato, in quanto eccessivamente rigido nel garantire l'efficacia vincolante degli obblighi derivanti dall'accordo.

Le divergenze emerse dalla discussione sui singoli temi oggetto del dibattito avrebbero potuto trovare soluzione esclusivamente in sede di negoziazione, al momento di stabilire in dettaglio i contenuti dell'accordo multilaterale. Tuttavia, la quinta conferenza ministeriale, tenutasi a Cancun dal 10 al 14 settembre 2003, si è conclusa senza una decisione in merito all'avvio di un *round* di negoziati, proprio in virtù della mancanza di consenso sui cosiddetti quattro "temi di Singapore" (commercio e investimenti, commercio e concorrenza, trasparenza negli appalti pubblici, facilitazione del commercio).

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

Nel luglio 2003 si è tenuta a Ginevra la riunione annuale del Gruppo Intergovernativo di Esperti di diritto e politica della concorrenza (IGE), costituito dai rappresentanti dei 192 Stati membri dell'UNCTAD.

Il Segretario Generale, nel suo intervento di apertura dei lavori, ha sottolineato l'importanza del ruolo svolto dalla politica della concorrenza nella



fase di crescita dei Paesi in via di sviluppo, rilevando i benefici derivanti dall'introduzione graduale di una legislazione antitrust, che tenga adeguatamente in considerazione le caratteristiche peculiari di ogni singolo Paese. Inoltre, è stata evidenziata la stretta cooperazione tra organismi intergovernativi e le diverse istituzioni internazionali operanti a vario titolo nel campo del diritto e della politica della concorrenza, ricordando, in particolare, la collaborazione tra UNCTAD, OMC e OCSE.

Ampio spazio è stato dedicato alle discussioni informali su vari temi della tutela della concorrenza, tra i quali, in particolare, quelli relativi: *i*) al rapporto tra politica della concorrenza e politica industriale; *ii*) all'elaborazione e attuazione di una normativa sulla concorrenza nei paesi in via di sviluppo, anche tramite un approccio graduale; *iii*) al ruolo dei possibili meccanismi di mediazione (*mediation mechanisms*), inclusa la *peer review*.

Il dibattito sul primo tema è stato introdotto dalla presentazione¹⁰ di un documento¹¹ concernente il rapporto tra politica della concorrenza a livello multilaterale e sviluppo economico, con particolare attenzione alle proposte della Commissione europea per un accordo multilaterale in materia di concorrenza e alle conseguenze della loro adozione nei confronti dei paesi in via di sviluppo. Nel documento è stato preliminarmente ribadito che i paesi che sono riusciti ad avviare con successo una rapida industrializzazione negli ultimi decenni (tra cui il Giappone e la Corea), hanno mantenuto per un lungo periodo di tempo una generalizzata protezione delle imprese e dei settori nazionali attraverso politiche governative con una chiara valenza anticoncorrenziale. In tali paesi la politica della concorrenza è stata subordinata alla politica industriale al fine di promuovere lo sviluppo economico. Nel documento vengono quindi espresse riserve circa l'adeguatezza delle proposte della Commissione europea per un accordo multilaterale in materia di concorrenza in ambito OMC rispetto alle esigenze dei Paesi in via di sviluppo, poiché l'attuazione di tali proposte li priverebbe di strumenti importanti al fine di favorire la crescita in determinati settori industriali. Inoltre, le medesime proposte non assicurerebbero la possibilità di contrastare in modo efficace le pratiche anticoncorrenziali di dimensione internazionale poste in essere delle società multinazionali. Con riferimento a tali pratiche, la soluzione dovrebbe pertanto essere individuata nell'istituzione di un'autorità di concorrenza a livello internazionale, lasciando alle singole autorità di concorrenza nazionali il compito di provvedere alle violazioni delle rispettive normative, sulla base di un principio di sussidiarietà analogo a quello adottato nell'ambito dell'Unione europea.

¹⁰ Da parte di Ajit Singh, professore di economia all'Università di Cambridge, UK.

¹¹ *Multilateral Competition Policy and Economic Development. A Developing Country Perspective on the new European Community Proposals*.

La Commissione europea ha replicato sostenendo la complementarietà tra politica industriale e politica della concorrenza, poiché quest'ultima, promuovendo l'efficienza dei mercati, contribuisce allo sviluppo economico. Inoltre, tramite opportune esenzioni/eccezioni (consentite nelle proposte della Commissione) potrebbe essere favorito il perseguitamento di obiettivi distinti da quelli della concorrenza. Tra i benefici di un accordo multilaterale particolare importanza assumerebbe, a giudizio della Commissione, la possibilità di contrastare più efficacemente i cartelli *hardcore*, il cui impatto negativo sui Paesi in via di sviluppo è almeno pari, se non superiore, a quello da essi esercitato sulle economie dei Paesi più sviluppati.

Altri paesi, tra cui India e Malesia, hanno osservato che la politica industriale e quella della concorrenza hanno entrambe un ruolo importante nel favorire i processi di sviluppo economico. Tuttavia, l'esempio di numerosi paesi sembra suggerire l'opportunità di introdurre una disciplina nazionale in materia di tutela della concorrenza solo successivamente al raggiungimento di un sufficiente grado di sviluppo. La soluzione sarebbe pertanto quella di un approccio graduale e per tappe successive, che potrebbe risultare più efficace degli strumenti tradizionali basati sul principio del trattamento speciale e differenziato.

Relativamente al secondo tema oggetto della riunione, ovvero l'elaborazione di una normativa sulla concorrenza nei paesi in via di sviluppo, alcune delegazioni, tra cui in particolare il Pakistan, hanno accolto con favore la possibilità di un approccio graduale, in ragione della complessità dei processi di privatizzazione e liberalizzazione necessari all'adozione e all'efficace applicazione di normative a tutela della concorrenza. In particolare, sono state ritenute auspicabili riforme graduali della regolamentazione in senso pro-concorrenziale, cioè tali da assicurare un ambiente competitivo anche nei settori regolamentati. Altri paesi, come la Federazione Russa, la Polonia, il Marocco e il Messico hanno illustrato le proprie esperienze collegate all'introduzione di normative sulla concorrenza in tempi relativamente recenti, evidenziandone le fasi, gli obiettivi perseguiti e i benefici per l'economia nazionale.

Sul tema del ruolo dei possibili meccanismi di mediazione (*mediation mechanisms*), il Segretariato UNCTAD ha presentato un documento in cui vengono esaminati strumenti alternativi, ad esclusione dei meccanismi di risoluzione delle controversie, per prevenire o risolvere eventuali conflitti tra Paesi, con particolare riferimento alla *peer review* volontaria. Il documento illustra le caratteristiche della *peer review* sia in ambito OMC che OCSE, evidenziando come tale strumento non abbia come unica finalità quella di promuovere il rispetto delle decisioni, ma anche quello di favorire lo sviluppo dei processi di cooperazione e di convergenza, fornendo assistenza tecnica e consulenza in materia di concorrenza.

Nel corso delle consultazioni informali è stata inoltre presentata la nuova versione della “Legge Modello” e del relativo commentario, la cui importanza deriva dal suo utilizzo quale modello di riferimento, in particolare da parte



dei paesi in via di sviluppo che intendono adottare normative sulla concorrenza. Il documento si articola in tre parti principali e comprende un modello di legge sulla concorrenza, un commentario alle relative disposizioni con ampi riferimenti alle singole legislazioni nazionali e una serie di schede sugli elementi essenziali delle procedure di controllo delle concentrazioni nelle diverse giurisdizioni.

Nel documento conclusivo, approvato al termine della riunione, vengono infine individuati i temi che saranno oggetto di discussione nel corso della prossima sessione del 2004 e che riguarderanno in particolare: *i*) l'analisi dei vantaggi e degli inconvenienti che caratterizzano i meccanismi di *peer review* rispetto a strumenti e modalità alternativi di controllo sull'applicazione delle regole di concorrenza; *ii*) la cooperazione e i sistemi di mediazione delle controversie nell'ambito degli accordi regionali d'integrazione in materia di politica e diritto della concorrenza; *iii*) la raccolta delle prove e la cooperazione nelle indagini relative ai cartelli *hardcore*; *iv*) le attività di promozione della concorrenza nei paesi in via di sviluppo.

Terza Parte

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

Interventi dell'Autorità in materia di pubblicità ingannevole e comparativa

DATI DI SINTESI E PRINCIPALI SVILUPPI

Anche quest'anno con oltre 1000 denunce, i dati relativi all'attività svolta in materia di pubblicità ingannevole confermano la fiducia che i consumatori ripongono nell'efficacia degli interventi dell'Autorità e l'importanza sempre crescente che riveste tale funzione, non solo in un'ottica di repressione, ma anche di sensibilizzazione degli operatori pubblicitari alla diffusione di messaggi che rispettino i principi di veridicità e correttezza stabiliti dalla legge. La gran parte delle denunce pervenute riguardano settori nei quali la pubblicità ha una maggiore capacità di attrarre i consumatori, in considerazione della relativa maggiore importanza di una corretta informazione nelle scelte di acquisto, ovvero il settore agroalimentare e farmaceutico (soprattutto la cura della persona), le telecomunicazioni, le attività ricreative e gli altri servizi (soprattutto l'istruzione e il turismo).

Come mostra la TAVOLA 1, cresce costantemente, rispetto al totale delle denunce pervenute, sia il numero dei casi sui quali l'Autorità ritiene di dover avviare un procedimento istruttorio (326 nel 2003 a fronte dei 308 del 2002), sia il numero delle violazioni riscontrate (278 nel 2003 a fronte delle 265 del 2002).

Tavola 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	2003		2002	
	Numero provvedimenti	Quota sul totale	Numero provvedimenti	Quota sul totale
Totale	326		308	
di cui violazioni	278	85%	265	86%

Per quanto concerne gli strumenti utilizzati, quest'anno in un minor numero di casi rispetto all'anno precedente (47 casi a fronte dei 59 dell'anno precedente) l'Autorità ha fatto ricorso all'attribuzione dell'onere della prova, che consiste nel richiedere all'operatore pubblicitario di fornire prove sull'esattezza materiale dei dati di fatto contenuti nel messaggio stesso.

Come è noto, ai sensi dell'articolo 7, comma 6 del decreto legislativo n. 74/92, con la decisione di ingannevolezza, l'Autorità può disporre misure accessorie consistenti nella pubblicazione della decisione (integralmente o

INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE E COMPARATIVA



per estratto) o nella pubblicazione di una dichiarazione rettificativa. Negli ultimi anni l'Autorità ha fatto prevalentemente ricorso alla dichiarazione rettificativa, in quanto essa è particolarmente efficace nell'impedire la continuazione degli effetti prodotti dal messaggio di cui è stata accertata l'ingannevolezza. In particolare, nell'ultimo anno il numero dei casi in cui tale misura è stata disposta è significativamente aumentato (39 casi a fronte dei 28 dell'anno precedente).

Merita, inoltre, di essere segnalato che i consumatori sono stati i soggetti più attivi nel richiedere l'intervento dell'Autorità (133 denunce a fronte di 95 del 2002), a conferma della crescente fiducia che essi ripongono nell'intervento dell'Istituzione. Anche le segnalazioni provenienti dai concorrenti e dalle associazioni dei concorrenti hanno fatto registrare un sostanziale incremento, mentre sono significativamente calate le denunce delle associazioni dei consumatori.

Il rapporto tra procedimenti istruttori e violazioni riscontrate, ovvero l'incidenza delle pronunce concluse con una declatoria di ingannevolezza sul totale delle decisioni assunte, risulta sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente, ma registra un miglioramento quello relativo a procedimenti avviati su sollecitazione delle associazioni dei consumatori, dei concorrenti e delle associazioni dei concorrenti.

Tavola 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori		Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Singolo consumatore	133	95	111	82	83%	86%
Associazioni di consumatori	59	94	55	81	93%	86%
Pubbliche amministrazioni	40	61	36	58	90%	95%
Concorrenti	74	50	60	38	81%	76%
Associazioni di concorrenti	21	9	17	7	81%	78%
Totale	327*	309*	297*	266*	85%	86%

* 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.

Come è noto, i messaggi pubblicitari possono risultare ingannevoli in relazione alle caratteristiche dei beni o dei servizi offerti, al prezzo o al modo in cui questo viene calcolato, alle condizioni alle quali i beni o i servizi vengono forniti e, infine, alla categoria, alle qualifiche e ai diritti dell'operatore pubblicitario. Al riguardo, i dati di quest'anno confermano la tendenza, già emersa nel 2002, di un incremento deciso delle violazioni riguardanti le caratteristiche dei beni a fronte di una sostanziale diminuzione di quelle riguardanti il prezzo (TAVOLA 3). Il fenomeno è probabilmente anche la conseguenza dell'incisività dei numerosi interventi svolti in passato dall'Autorità nei

quali è stata affermata la necessità di assicurare la completezza e la chiarezza delle informazioni pubblicitarie in materia di prezzo di vendita.

Maggiore frequenza registrano quest'anno le violazioni che attengono alla qualifica dell'operatore pubblicitario, per esempio quelle consistenti nel vantare titoli e caratteristiche soggettive che in realtà non si possiedono, e quelle relative alla rappresentazione di coperture, in termini di garanzie, non ben delimitate o comunque superiori a quelle in realtà fornite.

Si riscontra altresì una diminuzione nel 2003 del numero dei casi avviati in relazione ai profili di tutela della salute e sicurezza (15 casi a fronte dei 25 dell'anno precedente) e una stabilità del dato relativo al profilo della tutela di bambini e adolescenti.

Non sembra ancora superata la tradizionale diffidenza degli operatori pubblicitari nei confronti della comparazione pubblicitaria, i cui stringenti vincoli di liceità evidentemente difficilmente si conciliano con le tecniche comunicazionali e con il veloce modificarsi delle offerte sui mercati. Da rilevare che la pubblicità comparativa è stata indirizzata soprattutto sulla comparazione delle tariffe, per lo più nel settore delle telecomunicazioni. Risulta aumentato, rispetto al 2002, il rapporto tra procedimenti e violazioni riscontrate nel settore della pubblicità comparativa (passando dal 30% a circa il 90%).

Tavola 3 - Ipotesi di violazione e valutazione finale

	Procedimenti		Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Caratteristiche del bene	245	207	207	172	84%	83%
Prezzo del bene	75	106	65	94	87%	89%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	59	43	51	38	86%	88%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	14	26	10	22	71%	85%
Tutela della salute e sicurezza	15	25	15	24	100%	96%
Comparativa illecita	9	10	8	3	89%	30%
Precisazione di contenuto e modalità della garanzia pubblicizzata	11	5	8	5	73%	100%
Tutela di bambini e adolescenti	1	1	1	1	100%	25%
Totale	429*	423*	365*	359*		

* 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.

Infine, come mostra la TAVOLA 4, l'analisi dei dati relativi ai veicoli di diffusione dei messaggi pubblicitari per il 2003 conferma il progressivo calo dei procedimenti riguardanti i messaggi sulla stampa quotidiana e periodica