

efficienti e per determinare vincoli appropriati da imporre ai costi dei fornitori meno efficienti. Con riferimento alle tariffe, la discussione ha evidenziato come, nella maggior parte dei Paesi, i problemi di scarsità, specialmente se a carattere stagionale o eccezionale, vengano generalmente affrontati con il razionamento piuttosto che mediante l'adozione di un sistema di prezzi più flessibile. Le difficoltà in questo senso risultano principalmente connesse alla necessità di dotare l'utenza di adeguati strumenti di misurazione del consumo, un processo che in molti Paesi non è ancora stato avviato.

Nell'ambito della tavola rotonda su "Concorrenza e regolazione nell'agricoltura: monopsonio e accordi di commercializzazione", il Comitato ha discusso delle problematiche concorrenziali nel settore della produzione e distribuzione di prodotti agricoli, evidenziando come la politica nel settore si sia sviluppata nel tempo senza tenere in alcun conto le regole di concorrenza in considerazione degli obiettivi non economici da essa perseguiti. Tuttavia, se gli obiettivi possono essere non economici, gli strumenti utilizzati si prestano a incidere sulle dinamiche concorrenziali, essendo per lo più costituiti da forme di sostegno ai prezzi, sussidi agli investimenti, interventi per la riduzione dei rischi. Alla luce di tale considerazione, la discussione si è incentrata soprattutto sulla questione dei prezzi amministrati, delle limitazioni all'importazione di prodotti agricoli e dei sussidi alle produzioni domestiche. Tali regolamentazioni, diffuse in molti Paesi, sono risultate avere un generale impatto negativo, determinando prezzi dei prodotti agricoli più elevati rispetto ai Paesi dove il sistema di protezione dalle importazioni è meno elevato.

Relativamente ai possibili profili anticoncorrenziali delle organizzazioni di acquisto in comune, non è emersa invece uniformità di vedute. Da un lato, si è osservato che la dominanza dal lato della domanda sarebbe analoga a quella dal lato dell'offerta e che il monopsonio è problematico per il benessere dei consumatori solo se associato a un potere di mercato a valle. Dall'altro, è stato rilevato che, autorizzando la creazione di un potere di monopolio dal lato dell'offerta, nel caso in cui vi sia anche un potere di monopsonio dal lato della domanda, è possibile raggiungere un risultato più equo, dipendente dal relativo potere di contrattazione delle parti. Quanto, infine, al grado di concentrazione e alla diffusione di forme di vendita congiunta, la discussione ha posto in rilievo il ruolo di crescente importanza svolto dai consorzi di denominazione di origine e qualità, la cui azione non contrasta con la tutela della concorrenza nella misura in cui non conduce alla fissazione delle quantità prodotte e alla ripartizione dei mercati.

Nell'ambito della tavola rotonda su "Costi e benefici degli interventi di separazione verticale nei servizi di pubblica utilità", promossa nel quadro del processo di verifica sull'attuazione della Raccomandazione del 2001 in materia di separazione strutturale, alcuni esperti sono stati invitati a illustrare le diverse esperienze maturate nei settori dell'elettricità e del gas, del trasporto ferroviario e delle telecomunicazioni. In linea generale è emerso che in tutti i settori esistono molte giustificazioni sia per la separazione che per l'integrazione. Gli argomenti a favore della separazione sono costituiti dalla promozione della concorrenza a valle, dal miglioramento degli incentivi all'innovazione, nonché dalla riduzione dei costi di regolazione. A favore dell'integrazione militano invece la maggiore semplicità nel fornire il servizio universale, la realizzazione di importanti economie di integrazione, il sostegno ai campioni nazionali.

L'esperienza relativa al settore delle telecomunicazioni ha posto in evidenza le difficoltà e la sostanziale inutilità di interventi di separazione, in ragione del progressivo affermarsi, grazie all'evoluzione tecnologica, della concorrenza tra piattaforme alternative da cui consegue la problematicità della piena separazione verticale. Oltre ai limiti tradizionali (prezzi elevati, bassa qualità e scarsi incentivi all'innovazione), la separazione conduce alla modifica del rapporto negoziale tra operatori alternativi, attualmente basato sull'interconnessione; in caso di separazione l'accesso sarebbe infatti solo unidirezionale, con una significativa modificazione degli incentivi. Inoltre, risulta estremamente difficile l'identificazione dei punti ottimali della separazione. Infine la rete di telecomunicazioni rimarrebbe a lungo un monopolio naturale, anche laddove l'evoluzione tecnologica consentisse un suo eventuale superamento.

Relativamente al settore ferroviario, l'analisi suggerisce che la separazione verticale può dare risultati positivi per il settore merci, mentre nel settore passeggeri le esigenze di coordinamento e di manutenzione del materiale rotabile la rendono poco desiderabile. Dall'esperienza del Regno Unito è emerso che la separazione verticale, se da un lato ha condotto a una crescita del traffico e degli investimenti, dall'altro ha provocato un significativo aumento dei costi, ha aumentato le difficoltà relative alla efficiente utilizzazione della capacità produttiva e reso problematica la realizzazione degli investimenti programmati. La separazione verticale non appare pertanto l'opzione migliore. Infine, nel settore elettrico e nel gas, la separazione della rete di trasporto rappresenta una soluzione efficace per garantire un'evoluzione concorrenziale dei

mercati, anche perché in questi settori gli svantaggi della separazione sono praticamente assenti. Non ci sono quindi ostacoli di natura tecnica, ma solo eventualmente problemi di natura politica.

La tavola rotonda sulla “Regolamentazione delle professioni sanitarie”, ha approfondito la questione dell’adeguatezza degli assetti regolamentari esistenti e la possibilità di individuare misure volte a promuovere una maggiore efficienza nel settore. L’illustrazione delle modalità di organizzazione dei servizi sanitari nei diversi Paesi OCSE ha posto in luce come quasi ovunque la peculiare natura di tali servizi, la cui qualità può non essere valutabile dal consumatore né antecedentemente né successivamente all’acquisto, è all’origine di penetranti e variegate regolamentazioni volte a garantire un’adeguata qualificazione professionale degli operatori. L’accesso alle professioni è generalmente vincolato al possesso di specifici requisiti e anche la condotta è soggetta a standard qualitativi e prescrizioni deontologiche. Le diverse esperienze nazionali evidenziano come la regolazione strutturale limiti fortemente l’accesso alle professioni, sia applicando criteri inutilmente rigorosi, sia mantenendo ambiti di esclusiva ingiustificatamente ampi. In particolare, il diffuso ricorso a meccanismi di autoregolazione, in cui agli ordini professionali compete il controllo sull’accesso all’attività, è suscettibile di un utilizzo sostanzialmente protezionistico. Sotto il profilo dei comportamenti, le restrizioni regolamentari più diffuse riguardano i divieti o le limitazioni alla pubblicità e la fissazione di tariffe minime obbligatorie, aspetti che costituiscono oggetto di una valutazione generalmente negativa in ragione del loro impatto negativo sulla concorrenza e della discutibilità delle relative giustificazioni in termini di interesse pubblico. Nei Paesi dove esiste una tariffa minima applicata, è pur sempre difficile stabilire quale sia il livello adeguato della tariffa, mentre la pubblicità e le associazioni dei consumatori possono svolgere una funzione informativa molto importante a fini di orientamento della domanda e di tutela dei consumatori meno informati.

L’attività nell’ambito del gruppo di lavoro “Cooperazione internazionale in materia di concorrenza” del Comitato si è concentrata, in particolare, sui temi della cooperazione internazionale nel controllo delle operazioni di concentrazione e dello scambio di informazioni tra autorità di concorrenza nei casi di accordi e pratiche di cartello. Con riferimento al controllo delle concentrazioni, è stata avviata la predisposizione di un progetto di Raccomandazione del Consiglio che, sulla base del

lavoro di approfondimento già ampiamente svolto sia in sede OCSE che ICN, dovrebbe promuovere la convergenza delle normative e delle prassi nazionali dei Paesi membri attorno a un insieme di principi e criteri sufficientemente condivisi, in particolare in tema di procedure di notifica e di esame delle concentrazioni, e accrescere, per questa via, anche mediante una più intensa ed efficace cooperazione tra autorità di concorrenza, la qualità e l'efficienza dei regimi di controllo delle operazioni soggette ad esame in una molteplicità di giurisdizioni. Parallelamente, nel quadro delle iniziative promosse dal Segretariato a seguito della Raccomandazione sui cartelli adottata dal Consiglio nel 1998, il gruppo di lavoro ha iniziato la discussione sui possibili contenuti di un documento che individui i principi, i criteri, le condizioni e i limiti subordinatamente ai quali, nel quadro di accordi internazionali o di processi di riforma delle rispettive legislazioni nazionali, i Paesi membri potrebbero decidere di consentire lo scambio di informazioni tra autorità di concorrenza al fine di accrescere, attraverso l'ampliamento delle opportunità e degli strumenti di cooperazione, l'efficacia complessiva delle politiche di contrasto delle pratiche collusive maggiormente lesive della concorrenza.

Nel febbraio 2004 si è tenuto il quarto Forum globale sulla concorrenza, un'iniziativa del Segretariato OCSE diretta a promuovere un maggiore coinvolgimento e una più attiva partecipazione dei Paesi in via di sviluppo al dibattito internazionale sui temi del diritto e della politica della concorrenza. Nel corso delle due giornate sono state affrontate numerose questioni, sia di carattere generale, come il ruolo svolto dalle autorità di concorrenza nel processo di modernizzazione dei diversi Paesi, sia più specifiche legate all'applicazione delle normative antitrust. Da questo punto di vista l'esame della politica di concorrenza della Federazione Russa ha costituito un momento di riflessione importante, in ragione delle forti analogie con i problemi e le difficoltà di numerose economie in transizione, testimoniate in particolare dalla predominanza dei procedimenti per abuso di posizione dominante promossi nei confronti di imprese fornitrici di servizi di pubblica utilità (acqua, riscaldamento, elettricità, telefonia) in relazione alla fissazione di prezzi elevati o di condizioni contrattuali considerate eccessivamente gravose; come pure dalla scarsa efficacia deterrente delle sanzioni previste dalla legge e dalla frequente inosservanza delle decisioni volte a ordinare la cessazione dei comportamenti abusivi.

Nel corso del Forum è stata ribadita l'importanza della politica della concorrenza ai fini dello sviluppo economico ed è stato sottolineato come in molti Paesi la struttura regionale della tassazione ostacoli gli scambi e restringa in misura significativa la concorrenza. La discussione ha evidenziato come il mantenimento di ingiustificate posizioni di monopolio, comportando aumenti dei costi per le imprese acquirenti, possa in alcuni casi ridurre la competitività di produzioni altrimenti profittevoli. Inoltre, la stessa regolamentazione può produrre effetti negativi, determinando aumenti dei prezzi a danno dei consumatori; negli Stati Uniti, per esempio, prima della liberalizzazione del settore, le tariffe aeree sulle tratte interstatali, soggette a regolamentazione, risultavano assai più elevate di quelle praticate sui collegamenti all'interno di un medesimo Stato, dove il servizio era da tempo liberalizzato.

Con riferimento al ruolo e alle funzioni delle autorità antitrust tutti gli interventi hanno ribadito l'importanza dell'indipendenza anche finanziaria degli organismi di controllo, sottolineata anche dall'esperienza di molti Paesi nei quali le restrizioni di bilancio incidono in maniera significativa sull'efficacia dell'azione amministrativa.

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

Nell'ottobre 2004 si è tenuta a Ginevra la sesta riunione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di diritto e politica della concorrenza (IGE), costituito dai rappresentanti dei 192 Stati membri dell'UNCTAD.

In apertura dei lavori, il Segretariato ha ricordato l'obiettivo primario della riunione, finalizzata a preparare la quinta conferenza delle Nazioni Unite sui principi e le regole multilaterali in materia di controllo delle pratiche commerciali restrittive, che si terrà nel 2005. In questa prospettiva, il Segretariato ha suggerito una serie di possibili temi da proporre all'attenzione e all'esame della conferenza, riguardanti, tra gli altri, la promozione della cooperazione internazionale, i rapporti tra politica della concorrenza e diritti di proprietà intellettuale, i profili istituzionali, normativi e procedurali della politica della concorrenza nei Paesi in via di sviluppo, i meccanismi di *peer review* e le attività di assistenza tecnica.

Accanto alle sessioni plenarie, ampio spazio è stato dedicato alle discussioni informali riguardanti, in particolare: *i*) l'analisi dei vantaggi e degli inconvenienti che caratterizzano i meccanismi di *peer review* nell'ambito della politica della concorrenza; *ii*) la cooperazione e i sistemi di mediazione delle controversie in materia di politica e diritto della concorrenza nell'ambito degli accordi regionali d'integrazione; *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.

Il dibattito sul primo tema è stato introdotto dalla presentazione di un documento di riflessione sull'opportunità di meccanismi di *peer review* in ambito UNCTAD; in particolare, nella relazione è stato evidenziato che, per i Paesi che hanno adottato solo di recente una normativa sulla concorrenza, o che si avviano ad adottarne una, queste procedure di esame possono costituire un punto di riferimento nello sviluppo di un contesto normativo coerente con la tutela della concorrenza. Parallelamente, è stata sottolineata l'importanza dell'adesione volontaria alla *peer review* da parte dei Paesi che iniziano ad attuare una normativa sulla concorrenza, eventualmente anche come pre-requisito per ottenere assistenza tecnica da parte di organizzazioni internazionali come l'UNCTAD. La discussione ha poi esaminato gli obiettivi e i vantaggi derivanti dalla *peer review*, in particolare con riferimento ai settori regolamentati, o ai Paesi che non

abbiano ancora acquisito sufficiente esperienza nell'applicazione delle norme di concorrenza.

Sul tema della cooperazione e dei meccanismi di mediazione delle controversie in materia di politica e diritto della concorrenza nel quadro degli accordi regionali di integrazione, gli interventi dei partecipanti hanno riguardato soprattutto gli aspetti funzionali, legali e istituzionali degli accordi commerciali regionali, le interazioni tra politica della concorrenza e obiettivi di integrazione commerciale in ambito regionale, i profili di sovranità nazionale, le questioni di giurisdizione, i meccanismi di cooperazione e di consultazione, il trattamento delle pratiche anticoncorrenziali di compartimentazione dei mercati nazionali e di quelle con effetti tipicamente transfrontalieri come i cartelli all'esportazione.

Relativamente alla raccolta di prove e alla cooperazione nelle indagini sui cartelli *hardcore*, la discussione, introdotta dalla presentazione dell'esperienza del Dipartimento di Giustizia statunitense, ha affrontato un ampio spettro di argomenti riguardanti, tra gli altri, i metodi di individuazione dei cartelli, le fonti di informazione (ivi compresi i programmi di clemenza) e le difficoltà nella raccolta delle prove, l'efficacia degli strumenti di indagine e il potere deterrente delle sanzioni, la crescente natura multinazionale delle pratiche di cartello e l'importanza della cooperazione internazionale soprattutto alla luce delle specifiche difficoltà, in termini di scarsità di risorse finanziarie e umane, incontrate dai Paesi in via di sviluppo nella lotta contro i cartelli. Sono stati inoltre presentate alcune positive esperienze di collaborazione tra autorità di concorrenza nazionali e illustrati i maggiori e più efficaci strumenti di cooperazione previsti dal regolamento n. 1/2003 nell'ambito del nuovo regime di applicazione del diritto antitrust comunitario.

In tema di diffusione della cultura della concorrenza nei Paesi in via di sviluppo, la discussione ha ribadito il legame di stretta connessione e di reciproca complementarità tra promozione della concorrenza e applicazione delle norme antitrust e la necessità di costruire un adeguato consenso politico e sociale attorno ai principi e alle finalità delle regole a tutela della concorrenza, nonché alle istituzioni incaricate della relativa applicazione, soprattutto mediante il coinvolgimento e la sensibilizzazione degli organi legislativi, delle autorità giudiziarie, delle organizzazioni imprenditoriali, delle associazioni dei consumatori e, più in generale, dell'opinione pubblica. Specifica attenzione è stata inoltre dedicata all'illustrazione del ruolo e degli interventi delle

autorità di concorrenza nell'ambito dei processi di riforma legislativa dei Paesi in via di sviluppo in settori quali le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti e le libere professioni.

Nel documento conclusivo, approvato al termine della riunione, il Gruppo Intergovernativo di Esperti, in vista della conferenza del 2005, ha invitato il Segretariato UNCTAD a predisporre tre studi, rispettivamente concernenti: *a)* l'applicazione e l'attuazione dei principi multilaterali in materia di concorrenza adottati in sede ONU; *b)* una presentazione sulle disposizioni più comunemente inserite negli accordi di cooperazione internazionale, bilaterale o regionale, in materia di politica della concorrenza e sulla loro effettiva applicazione; *c)* una sintesi di recenti indagini su casi di cartello. Sono stati inoltre individuati i temi che saranno oggetto di discussione alla prossima conferenza delle Nazioni Unite sulle pratiche commerciali restrittive e che riguarderanno, tra gli altri, il ruolo dell'analisi economica e quello dei giudici nell'applicazione delle regole di concorrenza e le specificità relative all'introduzione e all'attuazione del diritto e della politica di concorrenza nel contesto economico, istituzionale e sociale dei Paesi in via di sviluppo.

Parte III

ATTIVITÀ AI SENSI DEL DECRETO LEGISLATIVO N. 74/92

PAGINA BIANCA

1. INTERVENTI DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE

DATI DI SINTESI E PRINCIPALI SVILUPPI

L'analisi dei dati relativi all'anno 2004 conferma l'interesse e la fiducia che i consumatori ripongono nell'efficacia dell'intervento dell'Autorità volto alla sensibilizzazione degli operatori alla diffusione di messaggi pubblicitari veritieri e corretti ai sensi della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 74/92. Nonostante un lieve decremento del totale delle denunce pervenute in materia di pubblicità ingannevole e comparativa (circa 850 denunce, a fronte delle 1000 del 2003), deve registrarsi infatti il crescente numero delle denunce pervenute relativamente a settori caratterizzati dalla avvertita necessità di una maggiore correttezza degli operatori pubblicitari nella comunicazione e promozione delle proprie attività (quali i settori delle telecomunicazioni, dell'agroalimentare e del farmaceutico).

TAVOLA 1 - Esito dei procedimenti istruttori

	2004		2003	
	Numero provvedimenti	Quota sul totale	Numero provvedimenti	Quota sul totale
Totale	243	82%	326	85%
di cui violazioni	200		278	

Come si evince dalla TAVOLA 1, il numero dei casi per i quali l'Autorità ha ritenuto di dover avviare un procedimento istruttorio, in quanto risultavano non

manifestamente infondati ovvero non esulavano dall'ambito di applicazione del decreto legislativo, è diminuito come conseguenza del decremento del numero complessivo delle denunce pervenute. Degno di nota è che il numero delle violazioni riscontrate rispetto al totale dei provvedimenti emanati, in percentuale, risulta lievemente diminuito rispetto al 2003, circostanza questa che può evidenziare una crescente attenzione da parte degli operatori pubblicitari alla corretta formulazione delle loro campagne pubblicitarie.

A fronte dei 243 procedimenti avviati, in 30 casi l'Autorità ha utilizzato lo strumento dell'attribuzione dell'onere della prova all'operatore pubblicitario, consistente nella richiesta a quest'ultimo di fornire prove sull'esattezza materiale dei dati di fatto contenuti nel messaggio. Inoltre, è diminuito il numero dei casi in cui, contestualmente ad una decisione di ingannevolezza o di illiceità del messaggio, si è fatto ricorso alla disposizione della misura accessoria della pubblicazione di una dichiarazione rettificativa (13 casi a fronte dei 39 casi dell'anno precedente).

TAVOLA 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

Procedimenti istruttori			Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Singolo consumatore	107	133	83	111	77%	83%
Associazione di consumatori	38	59	33	55	87%	93%
Pubbliche amministrazioni	34	40	31	36	91%	90%
Concorrenti	58	74	49	60	84%	81%
Associazioni di concorrenti	8	21	6	17	75%	81%
Totale	245*	327*	202*	279*	82%	85%

* 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.

Le richieste di intervento sono state presentate dai consumatori (107 nel 2004 a fronte delle 133 nel 2003) in misura notevolmente maggiore rispetto a quelle presentate dalle associazioni di consumatori. Allo stesso modo i concorrenti hanno mostrato maggiore interesse nei confronti dell'attività dell'Autorità rispetto a quanto rilevato invece dalle loro associazioni. Quanto al rapporto tra procedimenti istruttori e violazioni effettivamente riscontrate, esso mostra un aumento per quanto concerne i procedimenti avviati su segnalazione delle pubbliche amministrazioni e dei concorrenti. Lo stesso rapporto subisce invece una flessione con ha riguardo ai procedimenti derivanti da denunce dei consumatori, delle loro associazioni e delle associazioni dei concorrenti (cfr. TAVOLA 2).

TAVOLA 3 - Ipotesi di violazione e valutazione finale

Procedimenti istruttori			Violazioni		Rapporto tra violazioni e procedimenti	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Caratteristiche del bene	179	245	147	207	82%	84%
Prezzo del bene	86	75	72	65	84%	87%
Qualifiche dell'operatore pubblicitario	40	59	35	51	87%	86%
Riconoscibilità della natura pubblicitaria	35	14	29	10	83%	71%
Tutela della salute e sicurezza	12	15	11	15	92%	100%
Comparativa illecita	8	9	4	8	50%	89%
Contenuto e modalità della garanzia pubblicitaria	7	11	7	8	100%	73%
Tutela di bambini e adolescenti	3	1	3	1	100%	100%
Totale	370*	429*	308*	365*		

* 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.

In relazione alle diverse ipotesi di violazione contestate nell'ambito dei procedimenti istruttori, si è manifestata la tendenza, contraria a quella registrata negli anni precedenti, di un notevole incremento nel numero dei procedimenti e delle conseguenti violazioni accertate riguardanti il prezzo dei beni (86 procedimenti a fronte dei 75 del 2003; 72 violazioni accertate contro le 65 dell'anno precedente, TAVOLA 3). Analogamente, i casi volti a verificare la riconoscibilità della natura pubblicitaria delle comunicazioni degli operatori sono più che raddoppiati (passando da 14 a 35 e da 10 a 29 violazioni accertate rispetto all'anno precedente) e quelli riguardanti la tutela di bambini e adolescenti, sebbene ancora limitati rispetto alle altre tipologie di intervento, hanno fatto registrare un incremento (3 casi a fronte di un solo caso nel 2003).

Meno numerosi sono invece stati quest'anno sia i procedimenti che le violazioni in materia di caratteristiche del bene, qualifiche dell'operatore, tutela della salute e della sicurezza, termini della garanzia pubblicizzata (pur essendo, in quest'ultimo caso, notevolmente aumentato il rapporto tra violazioni riscontrate e procedimenti, passato dal 73% al 100%).

Permane un utilizzo ancora limitato della comparazione pubblicitaria da parte delle imprese che investono in pubblicità (8 e 9 sono il numero dei procedimenti avviati rispettivamente nel 2004 e nel 2003) e l'incidenza delle violazioni sul totale dei procedimenti avviati si è quasi dimezzato (8 violazioni nel 2003 e 4 nel 2004). In generale, pertanto, se non sembra ancora superata la diffidenza tradizionalmente manifestata dagli operatori pubblicitari in relazione all'utilizzo di tale strumento, emerge, sia pure sulla base di numeri estremamente modesti, una maggiore consapevolezza delle modalità da seguire affinché la comparazione sia lecita.

Infine, si è registrato un leggero incremento del rapporto tra violazioni riscontrate e procedimenti istruiti dall'Autorità aventi ad oggetto la verifica delle qualifiche vantate dall'operatore pubblicitario nel messaggio.

TAVOLA 4 - Procedimenti dell'Autorità per veicolo di diffusione del messaggio

	Procedimenti istruttori		Violazioni		Quota sul totale	
	2004	2003	2004	2003	2004	2003
Stampa quotidiana	79	113	71	97	28%	30%
Stampati	74	114	60	93	26%	30%
Internet	66	66	49	60	23%	17%
Pubblicità esterna	19	32	19	24	7%	8%
Televisione nazionale	11	10	7	6	4%	3%
Televisione locale	15	12	12	12	5%	3%
Confezione	11	17	10	15	4%	4%
Telefono	3	2	3	2	1%	1%
Fax	-	1	-	1	-	0%
SMS	2	2	2	2	1%	1%
Servizio postale	6	8	5	6	2%	2%
Posta elettronica	-	2	-	2	-	1%
Radio	-	1	-	1	-	0%
Totale	286*	380*	238*	321*		

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

Nonostante la diminuzione delle denunce e conseguentemente del numero dei procedimenti istruttori avviati, anche nel 2004 la parte preponderante dell'attività istruttoria svolta dall'Autorità in applicazione del decreto legislativo n. 74/92 è rappresentata dai messaggi pubblicitari diffusi mediante stampa quotidiana e periodica, stampati e Internet, caratterizzati per loro natura da più estesi contenuti informativi nonché suscettibili di essere più attentamente valutati dai consumatori (cfr. TAVOLA 4).

Con particolare riguardo ai messaggi diffusi attraverso Internet, è confermata anche quest'anno la crescita dei relativi procedimenti (23% nel 2004, 17% nel 2003, 14% nel 2002, 9% nel 2001), essendo questa la naturale conseguenza della crescente utilizzazione di tale mezzo, da parte delle imprese, come veicolo pubblicitario e, da parte dei consumatori, come fonte di conoscenza e di intrattenimento. Tuttavia, ponendo a confronto il 2004 con l'anno precedente, sebbene in valore assoluto il numero dei

procedimenti avviati sia il medesimo (66 procedimenti in entrambi gli anni), le violazioni effettivamente riscontrate dall'Autorità sono diminuite (49 violazioni rispetto alle 60 del 2003).

Infine, si è registrato un lieve aumento dei procedimenti relativi a messaggi diffusi mediante il mezzo televisivo nazionale e locale (rispettivamente pari al 4% e 5% a fronte del 3% in relazione ad entrambi i mezzi nel 2003) ed è risultato confermato il calo di quelli riguardanti la pubblicità in ambiente esterno mediante affissioni (7% nel 2004, 8% nel 2003 e 13% nel 2002).

La nozione di messaggio pubblicitario

Ogni impresa, nello svolgimento della propria attività, è continuamente chiamata a relazionarsi con l'esterno: con i propri clienti, con i fornitori, con i partner commerciali, con eventuali consulenti, con organi di informazione, con il pubblico in generale, e ciò al fine di rispondere ad esigenze assai differenziate. Non tutte le forme di comunicazione o di espressione cui l'impresa fa ricorso costituiscono, tuttavia, fattispecie rilevanti come pubblicità ai fini dell'applicazione del decreto legislativo n. 74/92.

Proprio l'eterogeneità di forme e di obiettivi che caratterizza le comunicazioni di impresa impone di delineare un confine tra ciò che può essere considerato pubblicità e ciò che non lo è. Il decreto legislativo offre, all'articolo 2, comma 1, lettera *a*), una nozione di pubblicità alquanto ampia definendola come *“qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso in qualsiasi modo, nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale allo scopo di promuovere la vendita di beni mobili o immobili, la costituzione o il trasferimento di diritti e obblighi su di essi oppure la prestazione di opere o servizi”*.

Già il dettato normativo suggerisce che i confini della fattispecie pubblicitaria debbano essere ricercati non tanto o quantomeno non solo nella forma o nelle modalità espressive utilizzate quanto nel riscontro, dal punto di vista sostanziale, del perseguimento di una specifica finalità promozionale che sia strumentale all'esercizio di un'attività economica. Vengono quindi in rilievo sia la considerazione del tipo di attività, economica o meno, della cui promozione si tratta, sia la verifica del tipo di comunicazione realizzata. Da entrambi i punti di vista, l'Autorità ha accolto una