



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XVII - n. 33

**Publicato sul sito *www.agcm.it*
il 27 settembre 2007**

PUBBLICITA' INGANNEVOLE E COMPARATIVA

IP18 - PUBBLICAZIONE FAIR GUIDE

Provvedimento n. 17297

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 6 settembre 2007;

SENTITO il Relatore Professoressa Carla Rabitti;

VISTO il Titolo III, Capo II, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante *Codice del consumo*;

VISTO l'articolo 26, commi 10 e 12, del Decreto citato;

VISTO in particolare l'articolo 26, comma 10, del Decreto Legislativo n. 206/05, in base al quale, in caso di inottemperanza ai provvedimenti di urgenza e a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTA la propria delibera n. 10802 del 30 maggio 2002, con la quale l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza del messaggio consistente in un modulo diffuso a mezzo posta nel mese di maggio 2001, dalla società austriaca CD Publisher Construct Data Verlag GmbH;

VISTA la propria delibera n. 15531 del 24 maggio 2006, con la quale l'Autorità ha già accertato, in una prima occasione, la violazione da parte della società CD Publisher Construct Data Verlag GmbH dell'inibitoria di cui al menzionato provvedimento del 30 maggio 2002;

VISTA la propria delibera del 12 aprile 2007, n. 16711, con la quale l'Autorità ha contestato a CD Publisher Construct Data Verlag GmbH la violazione di cui all'articolo 26, comma 10, del Decreto Legislativo n. 206/05, per non aver ottemperato alla citata delibera del 30 maggio 2002, n. 10802;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. IL FATTO

1. Con provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002 (PI3489E – “*Pubblicazione Fair Guide*”), confermato con sentenza del Consiglio di Stato n. 4211 del 31 luglio 2003, l'Autorità ha ritenuto ingannevole un messaggio diffuso dalla società CD Publisher Construct Data Verlag GmbH (di seguito CDV) nel mese di maggio 2001, attraverso un volantino distribuito a mezzo posta, che lasciava intendere la possibilità di effettuare un'inserzione gratuita *on-line* in un sommario delle esposizioni fieristiche e degli espositori, previa spedizione, da parte dell'impresa interessata, del volantino debitamente compilato nei campi di informazione riportati. In realtà, nel predetto volantino CDV richiedeva il pagamento di ingenti somme. In particolare, l'Autorità ha osservato

che *“Il messaggio, indirizzato ad operatori commerciali di settore, lascia intendere che la “Fair Guide” [...] rappresenti un veicolo pubblicitario per far conoscere la propria attività in modo completamente gratuito. [...] Infatti, il messaggio riporta in evidenza l’affermazione “L’inserzione minima gratuita” esistente dei Vs. dati base verrà pubblicata, anche se non assegnate nessun ordine”, mentre le reali condizioni economiche del messaggio sono indicate con caratteri ridotti e maggiormente accorpati rispetto al tenore complessivo del messaggio. [...]”*.

Sulla base di tali valutazioni, l’Autorità ha ritenuto che il messaggio non risultava immediatamente riconoscibile sia per quanto riguarda la sua natura promozionale, sia per quanto attiene alle stesse condizioni economiche dell’offerta. Infatti, le modalità prescelte e il contesto generale di presentazione del messaggio e, segnatamente, il ricorso ad un formato grafico particolarmente compresso nel riferire delle reali condizioni onerose dell’offerta, comporta che l’attenzione dei destinatari sia distratta dalla reale natura promozionale dell’iniziativa, facendo erroneamente ritenere che si possa aderire all’offerta senza sostenere oneri economici.

2. Richiamando un proprio costante orientamento, l’Autorità ha rilevato che il Decreto Legislativo n. 74/92 (oggi Titolo III, Capo II del Decreto Legislativo n. 206/05) *“impone il dovere specifico di assolvere ad un’informazione non solo tendenzialmente completa, ma anche chiara e univoca, inidonea, anche per le modalità di presentazione, a determinare un’induzione in errore. Nel caso di specie, il messaggio, per le stesse modalità di presentazione dell’offerta (prima con il riferimento ad “un’inserzione minima” gratuita e, successivamente, a far sottoscrivere il modulo attraverso l’indicazione “Ordine”, collocata in calce al modulo stesso), è idoneo ad indurre in errore i loro destinatari”*.

3. Successivamente, con richieste di intervento rispettivamente del 29 novembre, integrata in data 31 gennaio 2007, del 22 gennaio 2007, integrata in data 1 febbraio 2007, del 23 gennaio, integrata in data 6 febbraio 2007, del 29 gennaio, integrata in data 6 febbraio 2007, del 30 gennaio 2007, integrata in data 6 febbraio 2007, del 12 febbraio 2007, del 28 febbraio 2007, successivamente integrata in data 30 marzo 2007, del 1° marzo 2007, del 12 marzo 2007, del 22 marzo 2007, successivamente integrata in data 2 aprile 2007, del 26 marzo 2007, successivamente integrata in data 5 aprile 2007, dieci imprese e un’associazione di imprese hanno segnalato l’invio di moduli da parte della CDV, ricevuti presso la sede legale dei segnalanti in un periodo ricompreso fra la seconda metà del giugno 2006 e il luglio 2006. Ulteriori richieste di intervento sono pervenute da altre due imprese in data 1 e 12 marzo 2007 relative a due moduli ricevuti in data 16 giugno e 11 settembre 2006.

4. Nelle richieste di intervento viene evidenziato che tali moduli presentano i medesimi profili di ingannevolezza già accertati nel predetto provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002. In alcune delle richieste di intervento viene altresì sottolineato che l’Autorità, con delibera n. 15531 del 24 maggio 2006, ha già accertato una violazione da parte del predetto operatore dell’inibitoria di cui al menzionato provvedimento del 30 maggio 2002.

5. I messaggi oggetto delle nuove richieste di intervento, inviati presso operatori dell’Italia centrale e settentrionale anche in una versione in lingua inglese, promuovono la medesima iniziativa editoriale “Fair Guide” pubblicizzata nei moduli oggetto di valutazione sia nel provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002 che nella successiva delibera n. 15531 del 24 maggio 2006.

6. Nei moduli in esame nel presente provvedimento, nella parte superiore, sono riportate le seguenti indicazioni: *“Rispedite – nella busta allegata – il modulo insieme al Vs. depliant.*

Aiutateci ad aggiornare i dati nel FAIR-Guide. L'inserzione minima gratuita esistente [...] resterà pubblicata anche se non assegnate nessun ordine, come sotto descritto. [...] Tutti i dati disponibili a livello mondiale sulle fiere e i loro espositori vengono pubblicati nel FAIR-Guide. Vi proponiamo un ottimo mezzo che vi permette di trovare nuovi contatti commerciali e anche di avere un accesso al campo delle fiere stesse [...].”

Sotto i dati relativi all'attività degli operatori destinatari, compare, in caratteri ridotti e più accorpati, la dicitura: “Ordine: Siamo d'accordo con la pubblicazione dei nostri dati [...] e assegniamo alla ditta Construct Data Verlag AG l'ordine di pubblicare le informazioni sopraccitate [...] nel Fair Guide sull'internet, come inserzione pubblicitaria per i prossimi tre anni. L'ordine è irrevocabile ed a pagamento se non viene annullato[...]. Il prezzo è di 971€all'anno”. Seguono le indicazioni relative al termine di pagamento, al rinnovo automatico annuale salvo preavviso di disdetta, alla legge applicabile e al foro competente.

7. Analogo contenuto e impostazione grafica è rinvenibile anche nella versione inglese del modulo, oggetto di segnalazione con la richiesta di intervento del 30 gennaio 2007.

8. Con richieste di informazioni inviate in data 29 gennaio, 1 e 14 febbraio 2007, sono stati chiesti alla società CDV chiarimenti in merito al periodo di invio dei messaggi oggetto di segnalazione.

9. In risposta alle predette richieste di informazioni, con due note pervenute nella medesima data del 16 febbraio 2007, CDV ha rappresentato di aver ricevuto la comunicazione del provvedimento n. 15531 del 24 maggio 2006 in data 13 giugno 2006. In assenza di un'inibitoria nel contenuto del predetto provvedimento del giugno 2006, i moduli oggetto delle nuove richieste di intervento sono stati trasmessi a partire dal 10 giugno 2006 ad una società terza, denominata VSG Direktwerbung GmbH (di seguito VSG) e, pertanto, non erano più nella materiale disponibilità dell'operatore dalla data sopra indicata. La VSG, a sua volta, ha proceduto al riempimento dei campi destinati alle indicazioni sul nominativo dei destinatari, del nome dell'evento fieristico e dell'organizzatore dello stesso. La stessa VSG si è poi occupata di consegnare i moduli compilati alla società di spedizione che ha successivamente inviato i moduli fra il 26 maggio 2006 ed il 26 giugno 2006.

10. I messaggi oggetto delle nuove richieste di intervento attraverso l'illustrata prospettazione delle due offerte, costituiscono di fatto la riproposizione, da parte del medesimo operatore pubblicitario, di un congegno ingannatorio che presenta sostanziali analogie rispetto a quello censurato nel messaggio valutato nell'ambito del provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002 quanto alla scarsa chiarezza circa la reale natura dell'offerta prospettata e l'onerosità della stessa.

11. In tale occasione, infatti, il messaggio era stato ritenuto ingannevole nella misura in cui lasciava intendere che la “Fair Guide”, nell'offrire la possibilità ad operatori di settore di far pubblicare il proprio nominativo su una speciale guida, rappresentasse un veicolo pubblicitario per far conoscere la propria attività in modo completamente gratuito.

12. Analogamente, i messaggi oggetto delle nuove richieste di intervento, per le stesse modalità di presentazione dell'offerta, prima con l'invito a controllare i propri dati ed eventualmente a correggerli, e, successivamente, con la proposta di sottoscrivere il modulo attraverso l'indicazione “Ordine”, collocata in calce ai moduli stessi, continuano a presentare i medesimi profili oggetto di censura rilevati dall'Autorità nel provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002, laddove non risulta immediatamente riconoscibile la natura promozionale degli stessi e, in via connessa, la sussistenza di onerose condizioni economiche nell'ipotesi in cui il modulo venga inviato debitamente sottoscritto.

13. Il citato provvedimento di ingannevolezza n. 10802 del 30 maggio 2002 risulta comunicato all'operatore pubblicitario in data 17 giugno 2002. Dalle informazioni reperibili negli stessi messaggi segnalati, è emerso che essi sono stati diffusi dalla società CDV.

14. Pertanto, con provvedimento del 12 aprile 2007, n. 16711, l'Autorità ha contestato alla società CDV di aver violato la delibera del 30 maggio 2002, n. 10802, con cui l'Autorità aveva ritenuto ingannevole, vietandone l'ulteriore diffusione, il messaggio contenuto in un modulo diffuso a mezzo posta nel mese di maggio 2001.

15. Successivamente alla predetta delibera del 12 aprile 2007, n. 16711, sono pervenute ulteriori segnalazioni da parte di altri operatori, attivi in diversi settori economici, relative a moduli diffusi via posta, aventi contenuto analogo a quelli sopra descritti.

16. Di seguito, vengono elencate tali richieste di intervento, specificando per ciascuna di esse, oltre che la data di ricevimento da parte degli uffici dell'Autorità, la data di ricevimento del modulo da parte del segnalante e l'area geografica di riferimento: 1) richiesta di intervento pervenuta in data 23 aprile 2007, successivamente integrata in data 11 maggio 2007, riguardante un modulo ricevuto nel dicembre 2006 da una società con sede nella provincia di Bergamo; 2) richiesta di intervento pervenuta in data 5 aprile 2007, successivamente integrata in data 11 giugno 2007, riguardante un modulo ricevuto nel settembre 2006 dalla Provincia di Ferrara Servizio Politiche della Sostenibilità e Cooperazione Internazionale, presso i propri uffici di Ferrara; 3) richiesta di intervento pervenuta in data 23 aprile 2007, successivamente integrata in data 14 maggio 2007, riguardante un modulo inviato ricevuto nel novembre 2006, da un'impresa individuale, presso la propria sede legale in provincia di Forlì; 4) richiesta di intervento pervenuta in data 2 maggio 2007, riguardante un modulo ricevuto, nel novembre 2006, da un'impresa individuale presso la propria sede legale in provincia di Agrigento; 5) richiesta di intervento pervenuta in data 26 giugno 2007, riguardante un modulo ricevuto da una società, nel dicembre 2006, presso la propria sede legale in Bologna; 6) richiesta di intervento pervenuta in data 26 giugno 2007, riguardante un modulo ricevuto da una società agli inizi di gennaio 2007, presso la propria sede legale nella provincia di Milano; 7) richiesta di intervento pervenuta in data 3 agosto 2007, riguardante un modulo ricevuto da un'impresa individuale agli inizi di gennaio 2007, presso la propria sede legale di Milano.

II. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

17. Il provvedimento di contestazione del 12 aprile 2007, n. 16711 dell'inottemperanza alla citata delibera n. 10802 del 30 maggio 2002, è stato comunicato all'operatore pubblicitario in data 4 maggio 2007.

18. Nell'audizione tenutasi l'11 giugno 2007, richiesta con nota dell'8 maggio 2007, CDV ha rappresentato che essa gestisce un sito web, attivo dal 1999, che contiene i dati relativi a tutte le fiere che vengono svolte nel mondo pubblicando i dati relativi a tutti gli espositori che di volta in volta partecipano alle singole fiere. Collegandosi al sito, l'utente ha la possibilità di svolgere ricerche incrociate sia sui singoli eventi fieristici e che sui partecipanti agli stessi. Il sito, pertanto, è organizzato come un motore di ricerca che, per il suo funzionamento deve rispettare due presupposti: la completezza dei dati da inserire e la correttezza degli stessi.

19. In questa prospettiva, i volantini oggetto del procedimento, diffusi sino al febbraio 2007, hanno una duplice funzione: per un verso, cercano di garantire la correttezza dei dati mediante la loro attualizzazione che viene effettuata dai titolari dei dati stessi. Questa funzione è gratuita. Per altro verso, svolgono una funzione associata di tipo commerciale, offrendo all'operatore la possibilità di commissionare un annuncio pubblicitario a pagamento.

20. La parte, lungi dal voler disattendere il contenuto dei provvedimenti dell'Autorità, ha cercato di dar seguito alle indicazioni in esso contenute, modificando il contenuto dei moduli inviati. Al riguardo la parte ha depositato il primo messaggio esaminato dall'Autorità nel 2002, nonché i messaggi oggetto del primo procedimento di inottemperanza ossia il caso PI5072 "*Pubblicazione Fair Giude*", evidenziandone le successive modifiche.

21. Dai provvedimenti dell'Autorità e dai pronunciamenti del giudice amministrativo¹, si evince che l'ingannevolezza del messaggio è, sostanzialmente, rappresentata dalla contestuale presenza nella medesima comunicazione delle due funzioni svolte dalla società. Ciò posto, CDV ha confezionato un nuovo messaggio, di cui copia è stata depositata in atti, cercando di seguire i principi desumibili dalle accennate decisioni e di strutturare le comunicazioni attraverso modalità differenti. In particolare, la correzione dei dati potrà avvenire unicamente *on line*, mentre, il modulo pur richiamando tale possibilità, sarà destinato alla commissione di un annuncio pubblicitario a pagamento. CDV ha dichiarato altresì di riservarsi di apportare a tale bozza ulteriori modifiche atte ad evidenziare ulteriormente sia il carattere di proposta contrattuale del modulo sia l'onerosità della sua sottoscrizione.

III. VALUTAZIONI

22. Gli elementi raccolti in atti e, in particolare, le note trasmesse da CDV in data 16 febbraio 2007, in risposta a specifiche richieste di informazioni del 29 gennaio, 1 e 14 febbraio 2007, confermano l'ulteriore diffusione di messaggi con contenuto analogo a quelli oggetto di valutazione nel provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002, comunicato all'operatore in data 17 giugno 2002, e, successivamente, nella delibera n. 15531 del 24 maggio 2006, notificato alla CDV in data 13 giugno 2006, con la quale l'Autorità ha già accertato, in una prima occasione, la violazione da parte della società CDV dell'inibitoria di cui al menzionato provvedimento del 30 maggio 2002.

23. Peraltro, nelle note di risposta alle predette richieste di informazioni, CDV non ha fornito elementi circa un suo comportamento attivo, teso ad impedire l'ulteriore diffusione dei moduli oggetto della presente valutazione, una volta consegnati alla società di spedizione VSG.

24. Nell'audizione tenutasi in data 11 giugno 2007 la parte non ha fornito elementi in senso contrario sul punto; nè rilevano le eventuali modifiche apportate a versioni del messaggio diverse da quelle oggetto della presente valutazione. Pertanto, l'inosservanza dell'inibitoria disposta dall'Autorità con il provvedimento n. 10802 del 30 maggio 2002, circostanza che emerge dall'evidenze in atti, costituisce inottemperanza alla citata delibera.

¹ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato n. 4211 del 31 luglio 2003 cit..

IV. SANZIONE

25. Ai sensi dell'articolo 26, comma 10, del Decreto Legislativo n. 206/05, in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro.

26. In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'articolo 26, comma 12, del Decreto Legislativo n. 206/05: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

27. Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto della circostanza che i messaggi si caratterizzano per un significativo impatto. Infatti, dagli elementi in atti e, in particolare, dall'esame delle diverse segnalazioni pervenute, risulta che i messaggi oggetto della presente valutazione hanno avuto una diffusione su di un area territoriale nazionale.

Inoltre, la modalità di diffusione prescelta ha avuto una significativa capacità di penetrazione in quanto si caratterizza per un invio capillare dei moduli, indirizzati a mezzo posta presso specifici operatori potenzialmente interessati al servizio di inserimento gratuito dei dati prospettato nei messaggi.

Con riguardo alla durata della violazione, sulla base degli elementi in atti, si rileva che i messaggi sono stati diffusi tra la fine di giugno 2006 e il gennaio 2007, configurandosi come un'infrazione di lunga durata.

Pertanto, in ragione della gravità e della durata, l'importo della sanzione è fissato nella misura di 25.500 euro.

Considerato, inoltre, che nel caso di specie sussiste la circostanza aggravante della recidiva in quanto l'operatore risulta già destinatario di un provvedimento deliberato ai sensi dell'articolo 26, comma 10, del Decreto Legislativo n. 206/05², si ritiene di aumentare l'importo della sanzione a 50.000 €(cinquantamila euro).

28. Considerati tali elementi, si ritiene di irrogare a CD Publisher Construct Data Verlag GmbH una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 50.000 €(cinquantamila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che il comportamento di CD Publisher Construct Data Verlag GmbH, consistito nell'aver violato la delibera n. 10802 del 30 maggio 2002, costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) che, per tale comportamento, venga comminata a CD Publisher Construct Data Verlag GmbH una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 €(cinquantamila euro).

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera *b)* deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, con versamento diretto al concessionario del servizio della riscossione oppure mediante delega alla banca o alle Poste

² Cfr. Provvedimento n. 15531, del 24 maggio 2006, caso PI5072 "Pubblicazione Fair Guide", in Boll. n. 21/06.

Italiane, presentando il modello allegato al presente provvedimento, così come previsto dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 237.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e successivamente pubblicato ai sensi di legge.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 26, comma 12, del Decreto Legislativo n. 206/05, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Luigi Fiorentino

IL PRESIDENTE

Antonio Catricalà