

**AUTORITA' PER LE GARANZIE
NELLE COMUNICAZIONI
DELIBERAZIONE 21 maggio 2002
Consultazione pubblica in materia di
televendite. (Deliberazione n.
108/02/CSP).**

in G.U. n. 143 del 20-6-2002

sommario

Art. 1.

Allegato A

**CONSULTAZIONE PUBBLICA IN MATERIA
DI TELEVENDITE**

Documento per la consultazione.

A. Breve introduzione sul quadro normativo di riferimento.

B. Oggetto e struttura delle comunicazioni.

L'AUTORITA'

Nella sua riunione della commissione per i servizi ed i prodotti del 21 maggio 2002;

Vista la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante: "Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo";

Vista la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante: "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità";

Vista la delibera n. 278/99 del 20 ottobre 1999, recante: "Procedura per lo svolgimento di consultazioni pubbliche nell'ambito di ricerche e indagini conoscitive";

Considerato che la commissione per i servizi e i prodotti, nella sua riunione del 12 marzo 2002, ha incaricato il servizio affari giuridici e comunitari, d'intesa con il dipartimento regolamentazione, di aprire un'istruttoria in materia di televendite ai fini dell'eventuale adozione di atti o provvedimenti da parte dell'Autorità;

Considerato che, nell'ambito della suddetta istruttoria, risulta opportuno acquisire elementi di informazione e documentazione da parte delle emittenti televisive e radiofoniche, della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, delle concessionarie o agenzie di pubblicità, delle associazioni rappresentative dei predetti soggetti, delle associazioni dei consumatori e degli utenti e di ogni altro soggetto interessato;

Considerata la necessità di avviare una consultazione pubblica e di stabilire un termine di quarantacinque giorni per la ricezione dei contributi

da parte dei soggetti interessati, data l'urgenza, per l'Autorità, di avviare le attività di competenza relativamente alla materia in questione;

Visto il documento per la consultazione proposto dal direttore del servizio affari giuridici e comunitari, d'intesa con il direttore del dipartimento regolamentazione;

Delibera:

Art. 1.

1.E' indetta una consultazione pubblica nell'ambito dell'istruttoria in materia di televendite ai fini dell'eventuale adozione di atti o provvedimenti da parte dell'Autorità.

2. Il documento per la consultazione è riportato nell'allegato A della presente delibera.

3. Il termine per la trasmissione delle comunicazioni è fissato in quarantacinque giorni dalla data di pubblicazione del presente provvedimento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Il presente provvedimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, nel bollettino ufficiale e nel sito web dell'Autorità.

Roma, 21 maggio 2002

Il presidente: Cheli

Allegato A

Alla delibera n. 108/02/CSP del 21 maggio 2002

**CONSULTAZIONE PUBBLICA IN
MATERIA DI TELEVENDITE**

Documento per la consultazione.

L'Autorità' per le garanzie nelle comunicazioni, nell'ambito del procedimento relativo all'eventuale adozione di atti o provvedimenti di competenza in materia di televendite, invita le emittenti televisive e radiofoniche, la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, le concessionarie o agenzie di pubblicità, le associazioni rappresentative dei predetti soggetti, le associazioni dei consumatori e degli utenti e ogni altro soggetto interessato a far pervenire una comunicazione contenente proprie osservazioni in merito agli aspetti della disciplina giuridica in materia di televendite di seguito evidenziati.

Le comunicazioni dovranno essere inviate, entro quarantacinque giorni dalla data di pubblicazione del presente documento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, tramite lettera raccomandata con avviso di ricevimento, al seguente indirizzo:

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Servizio affari giuridici e comunitari, centro direzionale - Isola B 5 - 80143 Napoli, e recare la dicitura: "Consultazione pubblica in materia di televendite".

Le comunicazioni dovranno essere altresì inviate, entro il medesimo termine, in formato elettronico, al seguente indirizzo: sagc@agcom.it

Le comunicazioni non precostituiscono alcun titolo, condizione o vincolo rispetto ad eventuali e successivi interventi dell'Autorità e hanno carattere meramente informativo per i summenzionati fini conoscitivi. Una sintesi dei risultati della consultazione è pubblicata, al termine dell'esame delle comunicazioni pervenute, nel bollettino ufficiale e sul sito web dell'Autorità'. Copia della sintesi e' altresì inviata ai soggetti che hanno aderito alla consultazione.

A. Breve introduzione sul quadro normativo di riferimento.

La televendita ha ricevuto, con la novella comunitaria del 1997 (la direttiva 97/36/CE), un trattamento paritario rispetto alla pubblicità e alla sponsorizzazione, essendo stata inserita a fianco di queste ultime sia nelle definizioni, contenute all'art. 1 della direttiva ("offerte dirette trasmesse al pubblico allo scopo di fornire, dietro pagamento, beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni", art. 1, lettera f), sia nella titolazione del capo IV, che contiene la disciplina di dettaglio. In particolare alla televendita sono estesi i principi fondamentali in materia di contenuto del messaggio pubblicitario (art. 10-12), i divieti merceologici (articoli 13 e 14) e le norme a tutela dei minori (art. 16, comma 2).

Con la recente adozione della legge 1 marzo 2002, n. 39 ("Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2001") sono state inoltre recepite le disposizioni della direttiva 89/552/CEE, come modificata dalla direttiva 97/36/CE, in materia di contenuto delle televendite e di tutela dei minori. L'art. 52 recepisce infatti, anche in seguito alla sentenza di condanna della corte di giustizia del 14 giugno 2001, l'art. 12 (nella parte relativa alle televendite) e l'art. 16, comma 2, della citata direttiva, che estende alle televendite i principi fondamentali in materia di tutela dei minori (1).

A livello nazionale, si rileva inoltre che il decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, recante "Regolamento in materia di sponsorizzazioni di programmi radiotelevisivi e di offerte al pubblico", contiene una disciplina dettagliata relativa alle televendite. L'art. 10 (2), in particolare, dispone che "le trasmissioni concernenti le offerte [...] devono essere chiaramente riconoscibili come tali ed essere distinte dal resto dei programmi in uno spazio slegato da ogni altro contenuto editoriale [...]" e che le stesse devono rappresentare fedelmente le caratteristiche dei prodotti o dei servizi offerti.

2. Le trasmissioni concernenti le offerte di cui al comma 1 devono essere chiaramente riconoscibili come tali ed essere distinte dal resto dei programmi in uno spazio slegato da ogni altro contenuto

editoriale. Esse devono essere definite da un'apposita sigla di apertura e di chiusura al fine di consentire al pubblico un'evidente percezione del particolare tipo di programma; ad esse si applicano, le disposizioni dei commi 1 e 3 dell'art. 8 della legge 6 agosto 1990, n. 223.

3. Le trasmissioni concernenti le offerte di cui al primo comma possono essere interrotte da annunci o "break" pubblicitari, purché questi siano nettamente distinti dalla trasmissione con mezzi ottici o acustici di evidente percezione.

4. Gli oggetti, i prodotti o i servizi cui si riferiscono le offerte al pubblico devono essere descritti in maniera precisa nei loro elementi quantitativi e qualitativi. Le immagini televisive devono rappresentare fedelmente gli oggetti, i prodotti, i servizi e non devono determinare ambiguità sulle loro caratteristiche ed in particolare sulle dimensioni, sul peso e sulla qualità. L'offerta deve essere chiara, rigorosa e completa quanto ai principali elementi quali il prezzo, le garanzie, le modalità della fornitura o della prestazione.

5. Ogni trasmissione concernente le offerte di cui al comma 1 deve avere una durata continuativa non inferiore ai tre minuti, comprensiva delle sigle di apertura e chiusura.

6. E' vietata l'offerta dei prodotti di cui all'art. 8 del presente regolamento".

In base alla formulazione utilizzata dal legislatore risulta che la televendita rappresenta un tipo particolare di iniziativa pubblicitaria, con i requisiti di una vera e propria proposta di contratto ("offerta") in incertam personam ("al pubblico"), che spiega effetti non meramente promozionali, come il messaggio pubblicitario di tipo tradizionale, ma specifici effetti diretti, aventi un preciso rilievo giuridico sotto il profilo negoziale. Si tratta cioè di una vera e propria offerta al pubblico come configurata e disciplinata dall'art. 1336 del codice civile, ovvero, di una pubblica offerta veicolata attraverso il mezzo televisivo e dotata del valore vincolante di proposta ai fini del perfezionamento del contratto di scambio.

(1) Art. 52 (Disposizioni in materia di televendita).

1. Dopo l'art. 3 della legge 30 aprile 1998, n. 122, e successive modificazioni, e' inserito il seguente: "Art. 3-bis (Televendita). -

2. E' vietata la televendita che vilipenda la dignità umana, compori discriminazioni di razza, sesso o nazionalità, offenda convinzioni religiose e politiche, induca a comportamenti pregiudizievoli per la salute o la sicurezza o la protezione dell'ambiente. E' vietata la televendita di sigarette o di altri prodotti a base di tabacco.

2. La televendita non deve esortare i minorenni a stipulare contratti di compravendita o di locazione di prodotti e di servizi.

La televendita non deve arrecare pregiudizio morale o fisico ai minorenni e deve rispettare i seguenti criteri a loro tutela:

- a) non esortare direttamente i minorenni ad acquistare un prodotto o un servizio, sfruttandone l'inesperienza o la credulità;
- b) non esortare direttamente i minorenni a persuadere genitori o altri ad acquistare tali prodotti o servizi;
- c) non sfruttare la particolare fiducia che i minorenni ripongono nei genitori, negli insegnanti o in altri;
- d) non mostrare, senza motivo, minorenni in situazioni pericolose".

(2) "Art. 10 (Offerte fatte direttamente al pubblico). - 1. I contratti riguardanti la fornitura di beni o la prestazione di servizi, negoziati da impresa diversa dalla concessionaria sulla base di offerte effettuate direttamente al pubblico tramite il mezzo televisivo, sono disciplinati, per gli aspetti di tutela dell'acquirente, dalle disposizioni dell'art. 9 del decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50, e da quelle ivi richiamate.

Si evidenzia che la norma citata (l'art. 10 del decreto ministeriale n. 581/1993) nel rinviare alle disposizioni in materia di contratti negoziati fuori dai locali commerciali di cui al decreto legislativo n. 50 del 1992 (emanato in attuazione della direttiva 85/557/CEE) e modificato dal decreto legislativo n. 185 del 1999 sui contratti a distanza (in attuazione della direttiva 97/07/CE) offre, sul versante privatistico del rapporto contrattuale, una specifica tutela al consumatore.

Occorre peraltro rilevare che, nella prassi delle emittenti, le televendite sono assimilate alle "telepromozioni" le quali, ai sensi dell'art. 12, comma 1, lettera b), del decreto ministeriale 9 dicembre 1993, n. 581, consistono "nell'esibizione di prodotti, la presentazione orale o visiva di beni, di servizi, del nome, del marchio o della attività di un produttore di beni o di un fornitore di servizi fatte dall'emittente (c.d. "telepromozioni"), allo scopo di cui alla lettera a) (3), nell'ambito di un programma, anche se sponsorizzato (4)". La "telepromozione" si configura pertanto come semplice esposizione ed illustrazione delle caratteristiche del bene pubblicizzato, che non si traduce in una manifestazione di volontà equiparabile ad una proposta nel senso inteso dagli articoli 1326 e seguenti del codice civile ed è quindi priva di effetti negoziali.

Da ciò consegue che il nomen iuris della pratica promozionale non dovrebbe risultare dalla autoqualificazione effettuata dall'emittente che la trasmette, ma deve essere verificato alla luce delle concrete modalità di realizzazione.

L'Autorità è di recente intervenuta con un proprio atto regolamentare in materia di pubblicità radiotelevisiva e di televendite. Il primo capoverso dell'art. 1, comma 6, lettera b), n. 5, della legge n. 249/1997, prevede, infatti, che la commissione per i

servizi ed i prodotti "in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendite emana i regolamenti attuativi delle disposizioni di legge". In forza di tale previsione la commissione per i servizi e prodotti con delibera n. 538/01/CSP del 26 luglio 2001, ha appunto adottato il regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e di televendite, che reca le disposizioni di attuazione delle prescrizioni vigenti in materia, riconducibili alla già citata direttiva comunitaria c.d. "Televisione Senza Frontiere" 89/552/CEE, come modificata dalla direttiva 97/36/CE.

Come noto, i principi informativi in materia di pubblicità televisiva, di derivazione comunitaria, sono riassumibili nei criteri di riconoscibilità, eccezionalità e correttezza del messaggio pubblicitario. Riconoscibilità, nel senso che la comunicazione pubblicitaria deve essere immediatamente individuabile e nettamente distinta dal resto del programma con adeguati mezzi (art. 10, comma 1, della direttiva). Eccezionalità, nel senso dell'esclusione, in via generale, della messa in onda di spot isolati (art. 10, comma 2, della direttiva) e della previsione di chiari limiti quantitativi alla pubblicità rispetto sia alla programmazione complessiva (articoli 18 e 19 della direttiva) sia rispetto alla singola trasmissione (art. 11 della direttiva). Correttezza, che si identifica non solo nel divieto di utilizzazione di tecniche subliminali o di forme di pubblicità clandestina (art. 10, comma 3 e 4 della direttiva) ma anche nel rispetto di regole generali (articoli 12 e 16 della direttiva) e di divieti specifici (articoli 13 e 15 della direttiva) in materia di contenuti del messaggio pubblicitario.

Recentemente è stata avvertita l'esigenza di disciplinare con particolare rigore le modalità di svolgimento delle televendite e delle telepromozioni, riconducibili alle norme poste a protezione del consumatore-utente ivi inclusa, in particolare, la categoria dei minori, per i quali l'Autorità è espressamente chiamata alla verifica del rispetto degli obblighi di tutela posti in capo alle emittenti.

In tale contesto, un eventuale "nuovo" intervento regolamentare dell'Autorità' in materia di televendite potrebbe trovare fondamento nello stesso art. 1, comma 6, lettera b) n. 5, già utilizzato dall'Autorità quale base giuridica per il succitato regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e di televendite. Tale norma riconosce infatti in capo commissione per i servizi e prodotti una piena ed ampia potestà regolamentare di attuazione delle norme di legge in materia di pubblicità e televendite ed il fatto che l'Autorità' se ne sia già avvalsa non comporta affatto l'esaurimento del potere che, in ipotesi, potrebbe essere nuovamente esercitato.

D'altronde lo stesso dato testuale della norma fa riferimento al concetto di "regolamenti" al plurale (il che conferma tale conclusione).

(3) Si tratta dello scopo di: "a) promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o servizi".

(4) Pertanto, per "telepromozione" si intende quella pratica di promozione pubblicitaria in forza della quale determinate caratteristiche di prodotti o servizi di soggetti terzi vengono presentate, illustrate e promosse all'interno, e nel corso, di un programma televisivo.

Tale "nuova" iniziativa potrebbe eventualmente assumere carattere complementare ed integrativo rispetto al regolamento già adottato, prevedendo una disciplina attuativa delle norme relative alla correttezza e chiarezza del messaggio pubblicitario, in particolare di quelle relative alle modalità di svolgimento delle televendite e delle telepromozioni, norme poste a tutela del consumatore-utente, con particolare riferimento ai minori.

Con riferimento all'oggetto del messaggio, assume inoltre un particolare rilievo, sotto il profilo della tutela del consumatore e dei minori, la verifica del contenuto obiettivo dei servizi offerti tramite l'utilizzo di specifiche numerazioni, quale la propaganda dei servizi audiotex. Tali servizi sono definiti all'art. 2, comma 1, del decreto ministeriale 13 luglio 1995, n. 385 "Regolamento recante norme sulle modalità di espletamento dei servizi audiotex e videotel", come segue: "[...] tutti i servizi che consentono, tramite l'uso di specifiche numerazioni della rete telefonica commutata, l'accesso, a pagamento, da parte degli utenti telefonici, a informazioni o prestazioni, di tipo vocale, testuale o grafico, rese disponibili da fornitori, direttamente ovvero tramite centri servizi, e contraddistinte da "modalità di espletamento", "caratteristiche e contenuti", "procedure di esercizio" quali, in particolare, descritte nell'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente regolamento [...]".

Un importante riferimento normativo è altresì costituito dal decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, recante: "Attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza", ed in particolare l'art. 3, comma 2. La norma da ultimo citata prevede che le informazioni debbono essere fornite al consumatore, prima della conclusione del contratto, "in modo chiaro e comprensibile, con ogni mezzo adeguato alla tecnica di comunicazione a distanza impiegata, osservando in particolare i principi di buona fede e di lealtà in materia di transazioni commerciali, valutati alla stregua delle esigenze di protezione delle categorie di consumatori particolarmente vulnerabili". L'allegato I del decreto legislativo in questione espressamente annovera "il televisore (teleacquisto, televendita)", fra le tecniche di comunicazione a distanza contemplate.

La disciplina sopra richiamata, relativa agli obblighi in materia di televendite posti in capo alle emittenti, risulta peraltro distinta da quella dettata dal decreto legislativo n. 74 del 1992, come

modificato dal decreto legislativo n. 67 del 2000, in tema di pubblicità ingannevole (la cui competenza e' affidata all'Autorità garante della concorrenza e del mercato), in quanto esclusivamente volto a disciplinare e verificare il rispetto degli obblighi di correttezza e chiarezza del messaggio pubblicitario previsti dal legislatore in capo alle emittenti, senza incidere sul divieto generale di pubblicità ingannevole previsto dalle norme citate a carico agli operatori commerciali.

B. Oggetto e struttura delle comunicazioni.

Le comunicazioni dovranno essere così strutturate:

I. Una breve descrizione delle tipologie di televendite (spot, finestre, programmi) abitualmente trasmesse e l'indicazione dell'ammontare dei proventi derivanti dalla trasmissione delle televendite dei servizi di astrologia, cartomanzia e relativi a pronostici concernenti il gioco del lotto, superenalotto, totocalcio, totogol, lotterie ed altri giochi simili.

II. Una breve descrizione dei principali problemi risultanti dalla normativa vigente in materia di obblighi gravanti sulle emittenti con riguardo alle televendite, in particolare per quanto concerne il rapporto tra emittente e soggetto venditore, in ordine alla responsabilità circa le qualità e le caratteristiche del bene o servizio in questione.

III. Eventuali osservazioni in merito alle seguenti specifiche questioni relative all'ambito di disciplina sopra indicato.

1. Riconoscibilità e separazione della televendita rispetto al resto della programmazione.

2. Inserimento della pubblicità nelle trasmissioni di televendita.

3. Modalità di realizzazione della televendita:

a) modalità di descrizione del prodotto o servizio cui si riferisce l'offerta;

b) modalità di rappresentazione televisiva delle caratteristiche del prodotto o servizio offerto;

c) caratteristiche dell'offerta.

4. Televendita di particolari prodotti o servizi:

a) astrologia, cartomanzia e servizi relativi a pronostici concernenti il gioco del lotto, superenalotto, totocalcio, totogol, lotterie ed altri giochi simili;

b) divieti merceologici imposti dalla legislazione vigente;

c) servizi audiotex.

5. Problemi connessi al rapporto tra televendite dei servizi di astrologia, cartomanzia e relativi a pronostici concernenti il gioco del lotto, superenalotto, totocalcio, totogol, lotterie ed altri giochi simili e tutela di particolari categorie di utenti particolarmente vulnerabili.

6. Televendite e tutela dei minori. Criteri e modalità di tutela:

a) divieto di esortazione alla stipula dei contratti di compravendita o locazione di beni o servizi;

- b) divieto di offerte d'acquisto rivolte direttamente ai minori di beni o servizio;
- c) divieto di offerte di beni o servizi poste in essere con modalità tali da indurre il minore a persuadere il genitore all'acquisto; d) divieto di raggiri a danno del minore basati sullo sfruttamento del senso naturale di fiducia che il minore ripone nei genitori/insegnanti.
7. Osservazioni circa l'esigenza di una disciplina più rigorosa in materia e la previsione di eventuali restrizioni e divieti merceologici per talune tipologie di televendita.
8. Osservazioni in merito all'efficacia degli strumenti di autoregolamentazione in materia di obblighi di contenuto delle trasmissioni di televendita gravanti sulle emittenti.
9. Ogni altro commento, osservazione e rilievo utile ai fini della presente consultazione.

note
