

*Estratto da:*

## **Contratto e impresa / Europa**

**1**

anno settimo

a cura di

**F. Galgano e M. Bin**

*New economy*: impresa *weightless* e ragioni  
del credito

Contratti: codice europeo; principi Unidroit;  
consumatori; firma digitale; commercio internazionale  
di *commodities* (caffè); televendite; *pacte civil  
de solidarité*

Arbitrato: regolamento CCI; l'accordo nell'arbitrato  
internazionale

Cooperazione giudiziaria in questioni civili:  
principi generali, famiglia, notificazioni,  
procedure di insolvenza

Processo: Convenzione di Bruxelles;  
decreto ingiuntivo all'estero; soluzione alternativa  
delle controversie

Concorrenza

Società europea

Proprietà industriale e giustizia comunitaria

Diritto comparato: prospettive, responsabilità medica

2002

**CEDAM**

Alessandro Mantelero

*Televendite e tutela dei soggetti deboli  
nell'attuazione della direttiva 97/36/CE*

## **Televendite e tutela dei soggetti deboli nell'attuazione della direttiva 97/36/CE**

A seguito dell'apertura della procedura d'infrazione da parte della Commissione delle Comunità Europee contro l'Italia <sup>(1)</sup>, il legislatore nazionale ha provveduto ad attuare la direttiva 97/36/CE del 30 giugno 1997 <sup>(2)</sup>, con cui viene modificata la direttiva 89/552/CEE del 3 ottobre 1989 <sup>(3)</sup>. Il termine ultimo per il recepimento era infatti fissato nel 30 dicembre 1998 <sup>(4)</sup>, ma l'Italia, unitamente al Lussemburgo ed ai Paesi Bassi <sup>(5)</sup>, non aveva ancora provveduto in tal senso. Con gli artt. 50 e 51 della legge 1° marzo 2002, n. 39, la lacuna viene colmata... con «solo» tre anni di ritardo.

L'esigenza di aggiornare il quadro normativo dettato in materia di trasmissioni televisive si è fatta sempre più rilevante negli ultimi anni, a fronte di un notevole incremento dello sviluppo del settore dell'industria audiovisiva avvenuto in Europa, per cui alle soglie del nuovo millennio esistevano nell'Unione ben 580 canali a copertura nazionale, con un aumento del 170% rispetto al 1996 <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> La Commissione ha adito la Corte di giustizia delle Comunità europee, dando luogo alla causa *Commissione/Italia*, C-2000/207, decisa con sentenza del 14 giugno 2001, pubblicata sul sito ufficiale della Corte <http://curia.eu.int>.

<sup>(2)</sup> Cfr. *G.U.C.E.*, L 202/60, 30 luglio 1997. In sede parlamentare, durante l'*iter* di approvazione della Legge comunitaria 2001 (l. 1° marzo 2002, n. 39, in *G.U.* n. 72 del 26 marzo 2002), è infatti emersa l'esigenza di ottemperare alle indicazioni derivanti dalla pronuncia della Corte di giustizia delle Comunità europee, cfr. resoconto sommario e stenografico della 105ª seduta del Senato della Repubblica, del 24 gennaio 2002 - XIV legislatura.

<sup>(3)</sup> Cfr. *G.U.C.E.*, L 298/23, 17 ottobre 1989.

<sup>(4)</sup> Cfr. art. 2 dir. 97/36/CE.

<sup>(5)</sup> Anche riguardo all'inottemperanza di questi due Stati la Commissione ha adito la Corte di giustizia delle Comunità europee, cfr. causa *Commissione/Lussemburgo*, C-2000/119 e causa *Commissione/Paesi Bassi*, C-2000/145. Il Lussemburgo ha poi dato attuazione alla direttiva con *Règlement grand-ducal du 05 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de contenu en oeuvres européennes et en oeuvres de producteurs indépendants des programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive européenne «Télévision sans frontières»*, in *Mémorial A* n. 42, 17 aprile 2001, p. 934 ss., e con il *Règlement grand-ducal du 5 avril 2001 fixant les règles applicables en matière de publicité, de parrainage, de télé-achat et d'autopromotion dans les programmes de télévision réputés relever de la compétence du Luxembourg conformément à la directive européenne modifiée «Télévision sans frontières»*, in *Mémorial A* n. 42, 17 aprile 2001, p. 936 ss.

<sup>(6)</sup> Questi dati sono quelli divulgati con riferimento all'inizio dell'anno 2000 dall'Osservatorio europeo del settore audiovisivo.

La presenza di un apparecchio televisivo in quasi tutte le abitazioni (nel 2000 erano ben 152 milioni), è prova evidente di come questo mezzo, oltre ad essere funzionale alla propalazione di informazioni e di notizie, divenga chiaramente un veicolo ottimale per la divulgazione di messaggi pubblicitari (7).

Negli anni è cresciuto quindi, assieme alla progressiva diffusione della televisione, l'interesse degli imprenditori a sfruttare per fini commerciali il potere del tubo catodico; interesse che si è manifestato attraverso l'ideazione di modalità di persuasione all'acquisto dei prodotti sempre nuove e maggiormente efficaci.

Si è così passati dalla semplice pubblicità tabellare (i cd. *spot*) (8), attraverso la quale, con brevi interruzioni dei programmi, vengono sinteticamente e genericamente illustrate le qualità dei beni, a forme di promozione commerciali più articolate e di maggiore durata, in cui più marcata è la natura prodromica alla vendita dei prodotti descritti (è il caso delle cd. telepromozioni) (9). Da quest'ultime tipologie si differenziano poi le televendite (10), che consistono in forme di «offerta diretta trasmessa al pubblico attraverso il mezzo televisivo o radiofonico allo scopo di fornire, dietro pagamento, beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni» (11).

La televendita si distingue dalla telepromozione ed in generale dalle altre forme di pubblicità in quanto si caratterizza per aver la natura di vera e propria proposta contrattuale rivolta al pubblico (12) («offerta diretta

---

(7) Per un'analisi storica dell'evoluzione del fenomeno economico della pubblicità cfr. RISPOLI, *La pubblicità tra mercato e tutela dei cittadini-utenti*, Milano, 1997, p. 2 ss.

(8) In base al Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, per *spot* pubblicitario si intende una «forma di pubblicità di contenuto predeterminato, trasmessa dalle emittenti radiofoniche e televisive».

(9) Ai sensi dell'art. 1, 1° comma, lett. f), del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, la telepromozione integra una «forma di pubblicità consistente nell'esibizione di prodotti, presentazione verbale e visiva di beni o servizi di un produttore di beni o di un fornitore di servizi, fatta dall'emittente televisiva o radiofonica nell'ambito di un programma al fine di promuovere la fornitura, dietro compenso, dei beni o dei servizi presentati o esibiti».

(10) In merito alla distinzione cfr. FUSI, *Telesponsorizzazioni, telepromozioni, televendite*, in *Dir. informaz. informatica*, 1993, p. 828 ss.

(11) Così dell'art. 1, 1° comma, lett. e), del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite.

(12) Cass., sez. I, 1° settembre 1997, n. 8313, in *Foro it.*, 1998, I, c. 123 ss. e in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 793 ss., secondo cui le televendite consistono in un'«utilizzazione del mezzo [te-

trasmessa al pubblico», recita l'art. 1, 1° comma, lett. e, del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni), secondo lo schema di cui all'art. 1336 c.c. Anche nelle normali pubblicità tabellari il messaggio è rivolto al pubblico e solitamente esorta a comprare un bene, tuttavia in queste ipotesi, non si è in presenza di vere e proprie offerte ai sensi dell'art. 1336 c.c., ma piuttosto di semplici sollecitazioni all'acquisto che, al massimo, possono configurare un invito a proporre<sup>(13)</sup>. Non a caso nelle televendite è riscontrabile una determinazione dell'oggetto pubblicizzato e del suo prezzo che solitamente non si riscontra nelle altre forme di pubblicità, proprio in ragione della necessità che l'offerta contenga «gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta», come disposto dall'art. 1336 c.c.

In ragione della natura giuridica delle televendite alle stesse si applicano inoltre le disposizioni sulle vendite al di fuori dei locali commerciali di cui al decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50<sup>(14)</sup>.

Le televendite, come le altre tipologie di informazione commerciale, hanno avuto nel tempo un forte sviluppo in ragione della diffusione delle emittenti televisive private, per le quali gli introiti derivanti dalla pubblicità costituiscono la principale fonte di finanziamento.

La continua crescita del mercato pubblicitario in tutti gli Stati dell'Unione ha indotto il legislatore europeo ad introdurre alcune norme minime «per garantire un'integrale ed adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori»<sup>(15)</sup>, onde evitare

---

levisivo] per consentire, a un tempo, promozione e diretta negoziazione dei beni e servizi presentati».

<sup>(13)</sup> Cfr. in tal senso le puntuali osservazioni di FUSI, *op. cit.*, p. 829 ss., il quale rileva altresì che nel caso di pubblicità tabellare non c'è identità soggettiva fra il produttore ed il soggetto proponente l'offerta: «nella pubblicità, l'impresa si limita quasi sempre ad esortare i consumatori a contrattare con i terzi (rivenditore, negoziante) che hanno la disponibilità del prodotto», dunque in questi casi si è in presenza di «dichiarazioni extracontrattuali promananti da un soggetto estraneo al rapporto contrattuale», mentre nell'ipotesi delle televendite il dichiarante è il venditore o il somministratore del bene/servizio, ovvero un loro rappresentante. Sulla distinzione fra invito a proporre ed offerta al pubblico cfr. GALGANO, *Diritto civile e commerciale. Le obbligazioni e i contratti*, vol. II, tomo I, Padova, 1999, p. 176 ss.; BIANCA, *Diritto civile, III. Il contratto*, Milano, 1998, p. 251; MIRIELLO, *Tra offerta al pubblico e invito a proporre: orientamenti giurisprudenziali e dottrinali in merito alle ipotesi controverse*, in *Contr. impr.*, 2000, I, p. 1124 ss.

<sup>(14)</sup> Cfr. in specie l'art. 9, 1° comma, del d.lgs. 15 gennaio 1992 n. 50, in cui si fa espreso riferimento alle «offerte effettuate al pubblico tramite il mezzo televisivo o altri mezzi audiovisivi, e finalizzate ad una diretta stipulazione del contratto stesso».

<sup>(15)</sup> Cfr. ventiseiesimo considerando della direttiva 89/552/CEE del 3 ottobre 1989 cit.

una presenza quantitativamente eccessiva delle forme di pubblicità, a discapito dei contenuti informativi e culturali delle trasmissioni televisive. Accanto ai limiti incidenti sulle modalità con cui effettuare le inserzioni pubblicitarie <sup>(16)</sup>, sono state inoltre poste specifiche restrizioni a tutela del consumatore <sup>(17)</sup> e dei minori <sup>(18)</sup>. Proprio con riferimento a quest'ultima categoria di limitazioni l'Italia non ha provveduto all'adozione di appropriate misure d'attuazione fino all'attuale Legge comunitaria 2001.

Nella causa promossa dalla Commissione delle Comunità Europee contro l'Italia per la suddetta inottemperanza <sup>(19)</sup> i giudici avevano rilevato la mancata attuazione del disposto dell'art. 1, punti 1, 2, 3, 4, 12 <sup>(20)</sup>, 14, 15 e 18 della direttiva 97/36/CE, tutte disposizioni, ad eccezione di quelle di cui ai punti 2, 3 e 4, inerenti in modo diretto, interamente o parzialmente, la disciplina delle televendite <sup>(21)</sup>.

---

Già negli anni Settanta e nella prima metà degli anni Ottanta era emersa a livello europeo la coscienza della necessità di un intervento nel settore pubblicitario, a tutela del consumatore, dando luogo a diversi progetti normativi. In merito cfr. BESSONE, *Disciplina della pubblicità commerciale e policies comunitarie di tutela del consumatore*, in *Giur. merito*, 1987, p. 253 ss. In particolare, con riguardo all'elaborazione della direttiva 89/552/CEE e per un primo esame della stessa, vedi TIZZANO, *La direttiva CEE sulla «televisione senza frontiere»*, in *Foro it.*, 1990, IV, c. 92 ss.

<sup>(16)</sup> Cfr. artt. 11, 18, 18-bis, 19, 19-bis e 20 della direttiva 89/552/CEE, come modificati dalla direttiva 97/36/CE del 30 giugno 1997 cit. In proposito va rilevato come diverse associazioni di consumatori abbiano denunciato il superamento sistematico delle soglie quantitative di pubblicità ammessa in Grecia, Spagna, Italia e Portogallo, cfr. *Relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo e al Comitato Economico e Sociale, riguardante l'attuazione della direttiva 89/552/CEE «Televisione senza frontiere»*, Bruxelles, 2001, p. 12.

<sup>(17)</sup> Già BESSONE, *op. cit.*, p. 252, rilevava che «dove non esistono norme e garanzie di controllo delle forme (e dei contenuti) dell'*advertising*... l'offerta di informazioni al pubblico dei consumatori, e il loro diritto a essere informati, diventano pura e semplice apparenza».

<sup>(18)</sup> Cfr. artt. 10, par. 3 e 4, 12, 13, 14, 15, 16, 17 par. 2 e 3, e 22 della direttiva 89/552/CEE, come modificati dalla direttiva 97/36/CE del 30 giugno 1997. Vedi anche SAVORANI, *La riforma della disciplina del sistema radiotelevisivo e gli interessi degli utenti: questioni in tema di pubblicità, televendite, tutela dei minori e sponsorizzazione di programmi*, in *Pol. dir.*, 1997, II, p. 449, secondo cui «la disciplina della pubblicità, in particolare quella diffusa dal mezzo televisivo, riveste tradizionalmente due profili di rilevanza: l'uno relativo ai limiti quantitativi, l'altro ai limiti qualitativi».

<sup>(19)</sup> Causa *Commissione/Italia*, C-2000/207 cit.

<sup>(20)</sup> In merito all'art. 1, punto 12, della direttiva 97/36/CE, la Corte precisa che la mancata attuazione riguarda solamente i nn. 1, 3 e 4 del nuovo art. 10 introdotto nella direttiva 89/552/CEE dalla suddetta norma.

<sup>(21)</sup> Nella specie l'art. 1, punto 1, direttiva 97/36/CE, introduce nell'art. 1 della direttiva 89/552/CEE le nuove definizioni di «emittente» e di «televendita» e muta quella, già

A seguito della condanna da parte della Corte di giustizia, l'Italia ha dato piena attuazione alla direttiva, ricorrendo tuttavia a diversi strumenti normativi: mentre gli aspetti concernenti più direttamente le modalità di inserzione delle televendite nella programmazione televisiva, nonché la definizione stessa di televendita, sono stati disciplinati all'interno del Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite <sup>(22)</sup>, adottato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni <sup>(23)</sup>, le restanti disposizioni della direttiva <sup>(24)</sup> riguardanti la tutela della persona e del minore, sono state trasfuse nella legge 30 aprile 1998, n. 122, ad opera dell'art. 52 della Legge comunitaria 2001.

In merito a quest'ultima norma va rilevato come la stessa realizzi sostanzialmente la trasposizione letterale nel testo del nuovo art. 3-*bis*, 1° comma, della legge 30 aprile 1998 n. 122 del contenuto di cui all'art. 12

---

presente, di « pubblicità televisiva ». I punti 12, 14 e 15 dell'art. 1 estendono alle televendite le disposizioni già previste, per la pubblicità in genere, rispettivamente dagli artt. 10, 12 e 13 direttiva 89/552/CEE; mentre l'art. 1, punto 18 oltre a consentire di applicare il disposto di cui all'art. 16 direttiva 89/552/CEE anche alla televendita, limitatamente a tale fattispecie, ne amplia anche il contenuto. In merito osserva MASTROLANNI, *La revisione della direttiva «televisioni senza frontiere»*, in *Dir. radiodiff.*, 1999, 3, p. 203, che « le uniche disposizioni della nuova versione della direttiva che comportano una notevole variazione rispetto alla disciplina precedente sono quelle relative alla disciplina della promozione commerciale attraverso il mezzo televisivo ». In tal senso già CRISCUOLO, *The «TV Without Frontiers» Directive and the Legal Regulation of Publicity in the European Community*, in *European Law Rev.*, 1998, p. 363, secondo il quale « it is quite evident, in fact, that the field of advertising is probably the most regulated by the TWF Directive ».

<sup>(22)</sup> Per quanto concerne la disciplina delle televendite, nel Regolamento vengono recepiti i punti 1 e 12 dell'art. 1 direttiva 97/36/CE. In specie l'art. 1, lett. e), del Regolamento fornisce la definizione di televendita (« offerta diretta trasmessa al pubblico attraverso il mezzo televisivo o radiofonico allo scopo di fornire, dietro pagamento, beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni »), che prima, in maniera esplicita, non era rintracciabile in alcun testo normativo. Lo stesso Regolamento all'art. 3 precisa altresì che le televendite « devono essere chiaramente riconoscibili come tali e distinguersi nettamente dal resto della programmazione » (1° comma), che le emittenti televisive, nel corso della trasmissione della televendita, « sono tenute a inserire sullo schermo, in modo chiaramente leggibile, la scritta [...] 'televendita' » (2° comma) e che le televendite « che imitano o costituiscono la parodia di un particolare programma non devono essere trasmesse prima o dopo la sua trasmissione, né durante i suoi intervalli » (6° comma). Va tuttavia rilevato come l'art. 3, 7° comma, nel vietare « la pubblicità clandestina e che comunque utilizzi tecniche subliminali », non faccia riferimento alcuno alle televendite, mentre altrove pubblicità e televendite, intese quali categorie distinte, sono menzionate congiuntamente.

<sup>(23)</sup> Cfr. delibera dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni n. 538/01/CSP del 26 luglio 2001, pubblicata in *G.U.*, n. 183, 8 agosto 2001.

<sup>(24)</sup> Si tratta dei punti 14, 15 e 18 dell'art. 1 dir. 97/36/CE.

della direttiva 89/552/CEE (come mutato dall'art. 1, punto 14 dir. 97/36/CE) e dell'art. 13 della medesima (come sostituito dall'art. 1, punto 15 dir. 97/36/CE). Nel secondo comma dell'art. 3-*bis* viene invece inserito il testo dell'art. 16 della stessa direttiva, quale risultante dalla modifica operata dall'art. 1, punto 18, della direttiva del 1997.

La scelta di introdurre nella legge 122/98 un nuovo articolo rubricato «televendita» non appare però delle più felici: a fronte di una disciplina europea organica, come emerge dai cambiamenti apportati alla direttiva 89/552/CEE <sup>(25)</sup>, permane una normativa nazionale assolutamente frammentaria. La fretta di colmare il ritardo nell'attuazione delle indicazioni comunitarie sembra infatti aver spinto il legislatore a collocare le nuove disposizioni nel primo testo normativo utilizzabile.

Tralasciando di rilevare come l'art. 3-*bis* sia rubricato «televendita», ma non fornisca alcuna definizione di tale tecnica commerciale, invece stigmatizzata dall'art. 1, lett. e), del citato Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, ed inoltre sia preceduto da ben due articoli in cui si fa riferimento esplicito al concetto di televendita, appare evidente come attualmente la disciplina in materia, al pari di quella riguardante la pubblicità televisiva, sia «distribuita» in diversi testi normativi, il che rende assai laborioso ricostruire un quadro unitario e, certamente, non agevola l'ottemperanza alle disposizioni.

L'attuazione della direttiva 97/36/CE poteva dunque essere una buona occasione per regolare in maniera organica almeno l'attività della televendita, cosa che, nonostante i quattro anni occorsi per il completo recepimento delle disposizioni europee, non è avvenuta.

Ad oggi la televendita è dunque disciplinata dalle norme contenute in ben tre differenti leggi <sup>(26)</sup> ed in un regolamento <sup>(27)</sup>. In specie, le modalità di inserimento all'interno della programmazione televisiva sono fissate dall'art. 3 della legge 30 aprile 1998 n. 122, la tutela della persona,

---

<sup>(25)</sup> Sulla riforma della direttiva 89/552/CEE, attuata per mezzo della successiva direttiva 97/36/CE, cfr. MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 185 ss. In merito alla televendita il trentaseiesimo considerando della direttiva 97/36/CE afferma che, alla luce dello sviluppo di questa nuova modalità di utilizzo commerciale del mezzo televisivo, è divenuto «essenziale modificare le norme sul tempo di trasmissione e assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori introducendo adeguate norme che disciplinino la forma e il contenuto di tali trasmissioni».

<sup>(26)</sup> Si tratta della legge 6 agosto 1990 n. 223, del decreto legislativo 15 gennaio 1992 n. 50, nonché della legge 30 aprile 1998 n. 122.

<sup>(27)</sup> Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del 26 luglio 2001, cit.

dell'ambiente e dei minori dal nuovo art. 3-*bis* della stessa legge, mentre il tempo massimo di trasmissione quotidiana dedicato alle televendite da parte dei concessionari privati <sup>(28)</sup> è determinato dall'art. 8, commi 9-*bis* e 9-*ter*, della legge 6 agosto 1990, n. 223. Ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50, viene invece estesa alle televendite la disciplina inerente la stipulazione dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali. Il Regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite, che, ai sensi dell'art. 1, 6° comma, lettera b), n. 5, della legge 31 luglio 1997, n. 249, costituisce attuazione delle disposizioni di legge «in materia di pubblicità sotto qualsiasi forma e di televendite», definisce poi il concetto stesso di televendita e detta ulteriori norme a riguardo, che in parte si sovrappongono a quelle già fissate dal legislatore <sup>(29)</sup>.

Con riguardo alle singole disposizioni va rilevato come esse sostanzialmente consistano nella ripetizione di quanto già previsto in materia di pubblicità <sup>(30)</sup>, il che mostra ancora una volta l'opportunità di una regolamentazione unitaria del fenomeno della promozione commerciale. In proposito è evidente come la prima parte del nuovo art. 3-*bis*, 1° comma, della legge 122/98 sia conforme al contenuto dell'art. 8, 1° comma, della legge 6 agosto 1990, n. 223, con riferimento alla pubblicità <sup>(31)</sup>; mentre la seconda parte dello stesso articolo è identica a quanto disposto, sempre in materia di pubblicità, dall'art. 1 del decreto ministeriale 30 novembre 1991, n. 425 <sup>(32)</sup>, già preceduto dall'art. 1 della legge 10 aprile 1962, n. 165,

---

<sup>(28)</sup> Cfr. anche art. 12 della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, fatta a Strasburgo il 5 maggio 1989 e ratificata dall'Italia con la legge 5 ottobre 1991, n. 327, in *G.U. suppl. ord.*, 28 ottobre 1991, n. 253. La Convenzione, al fine di una maggior armonizzazione con la normativa europea, alla luce della nuova direttiva 97/36/CE, è stata successivamente modificata con un protocollo adottato dal Consiglio d'Europa, a Strasburgo, il 9 settembre 1998.

<sup>(29)</sup> Cfr. art. 4, 1° comma, Regolamento cit. ed art. 3, 1° comma, legge 30 aprile 1998 n. 122.

<sup>(30)</sup> Cfr. in proposito MASTROIANNI, *op. cit.*, p. 204.

<sup>(31)</sup> Tale disposizione prevede che la pubblicità televisiva «non deve offendere la dignità della persona, non deve evocare discriminazioni di razza, sesso e nazionalità, non deve offendere convinzioni religiose ed ideali, non deve indurre a comportamenti pregiudizievole per la salute, la sicurezza e l'ambiente». Cfr. anche art. 7, 1° comma, della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, cit.

<sup>(32)</sup> Ai sensi dell'art. 1 del d.m. 30 novembre 1991, n. 425, pubblicato in *G.U.*, n. 4, 7 gennaio 1992, è infatti vietata «la pubblicità televisiva delle sigarette e di ogni altro prodotto del tabacco». In proposito cfr. anche art. 15, 1° comma, Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, cit.



secondo il quale «la propaganda pubblicitaria di qualsiasi prodotto da fumo, nazionale od estero, è vietata»<sup>(33)</sup>.

Il secondo comma dell'art. 3-*bis* della legge 122/98 ribadisce per le televendite le disposizioni, quasi totalmente coincidenti, dettate a tutela dei minori dall'art. 3 del suddetto decreto ministeriale<sup>(34)</sup>, che costituisce infatti il regolamento d'attuazione degli articoli 13, 15 e 16 della direttiva 89/552/CEE. In merito già la legge 223/90, all'art. 8, 1° comma, aveva previsto che la pubblicità non dovesse «arrecare pregiudizio morale o fisico a minorenni»<sup>(35)</sup>.

Individuati i rapporti fra le norme introdotte dall'art. 52 della Legge comunitaria 2001 e le disposizioni dell'ordinamento ad esse correlate, occorre soffermarsi sui contenuti del nuovo art. 3-*bis*. Quest'ultimo manifesta l'intenzione del legislatore, conforme a quella espressa a livello europeo, di porre giustamente l'uomo al centro della propria attenzione, considerando, anche in maniera di televendita, quale valore fondamentale il

---

(33) In merito al divieto di pubblicità dei prodotti da fumo cfr. AMATO, *Osservazioni in tema di divieto di propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo*, in *Giur. it.*, 1989, I, 1, c. 363 ss. e QUADRI, *Prodotti da fumo, pubblicità e responsabilità*, in *Danno e resp.*, 1997, II, p. 434 ss.; in giurisprudenza si veda in particolare Cass., sez. un., 6 ottobre 1995, n. 10508, *Foro it.*, 1995, I, c. 3458 ss., in *Giur. it.*, 1996, I, 1, c. 452 ss., in *Dir. informaz. informatica*, 1996, p. 31 ss., in *Dir. industriale*, 1996, p. 25 ss. e in *Arch. civ.*, 1996, p. 47 ss.; tra i commenti alla sentenza si segnalano: BORRELLI-PARDOLESI, *Fumo e pubblicità: cronaca di un giro di vite annunciato*, in *Foro it.*, 1995, I, c. 3458 ss. e RESCIGNO, *Propaganda dei prodotti da fumo: sui confini del divieto*, in *Dir. informaz. informatica*, 1997, p. 1 ss. Si vedano inoltre le successive pronunce Cass., sez. III, 7 luglio 1999, n. 7029, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3537 ss., Cass., sez. III, 18 febbraio 2000, n. 1862, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2001, I, p. 89 ss. e Cass., sez. I, 27 febbraio 2001, n. 2822, in *D&G - Dir. e giust.*, 2001, f. 10-11, p. 59 ss. Con specifico riguardo ai rapporti fra pubblicità televisiva e propaganda commerciale dei prodotti da fumo cfr. SONNINO, *La propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1997, II, p. 282 ss.

(34) Il testo dell'art. 3, d.m. 30 novembre 1991, n. 425, è il seguente:

«La pubblicità televisiva, allo scopo di impedire ogni pregiudizio morale o fisico ai minorenni, non deve:

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

(35) Cfr. anche art. 11, 3° comma, della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera, cit.

rispetto della dignità propria di ogni persona, nonché degli elementi caratterizzanti l'individualità di ciascuno. La natura del messaggio pubblicitario, usualmente connotato da ripetitività ed efficacia espressiva, specie quando veicolato da un mezzo quale quello televisivo, in grado di unire effetti sonori e visivi, induce quindi ad evitare che lo stesso diventi un mezzo per suscitare, magari in maniera subliminale, comportamenti discriminatori <sup>(36)</sup>.

Fra le norme di attuazione della direttiva 97/36/CE meritano specifica considerazione le disposizioni riguardanti i minori <sup>(37)</sup>, i quali essendo soggetti ancora in formazione necessitano di essere maggiormente protetti <sup>(38)</sup> nei confronti dell'effetto persuasivo che su di essi possono esercitare gli imbonitori mediatici <sup>(39)</sup>. In particolare si deve evitare che la televendita divenga un mezzo per stimolare i desideri consumistici del minore, approfittando della diminuita capacità critica connessa alla giovane età. Va tutelato il minore, ma vanno altresì tutelati, indirettamente, i genitori, affinché gli stessi non siano psicologicamente condizionati dalle pretese ingiustificate dei figli, ingenerate da efficaci modalità di commercializzazione dei beni attraverso il televisore.

Con specifico riguardo ai rapporti fra televisione e soggetti in età evolutiva, si deve ritenere che, anche qualora si sostenga che «disciplinare ciò che i minori devono vedere è frutto di scelte di valore e come tali largamente opinabili», essendo possibile sia sostenere che le leggi dello Stato devono tutelare la fase di crescita dei minori, sia che tale compito spet-

---

<sup>(36)</sup> La norma fa riferimento anche ai comportamenti pregiudizievoli per «la protezione dell'ambiente».

<sup>(37)</sup> Prova della centralità dell'interesse dei minori nell'ambito della direttiva 89/552/CEE, come modificata dalla successiva direttiva 97/36/CE, è la previsione secondo cui, in deroga alla regola generale della libertà di ricezione e della mancanza di ostacoli alla trasmissione, l'articolo 2-bis, paragrafo 2, lett. b), consente agli Stati membri di prendere provvedimenti contro le emittenti soggette alla giurisdizione di un altro Stato membro che violino in misura «manifesta, seria e grave», l'articolo 22 della direttiva, posto a tutela dei minori contro i programmi che possono nuocere gravemente al loro sviluppo fisico, mentale o morale. Sui rapporti fra protezione dei soggetti in età evolutiva e programmazione televisiva cfr. ZIINO, *Comunicazione, pubblicità e tutela dei bambini e degli adolescenti*, in *Resp. com. impr.*, 2000, p. 563 ss. e COLLA, *TV e Minori: verso la cultura della responsabilità*, in AA.VV., *Da sudditi a cittadini. Gli utenti della TV*, Milano, 1997, p. 133 ss.

<sup>(38)</sup> Cfr. quarantesimo considerando della direttiva 97/36/CE, in cui si afferma che, in materia di utilizzo del mezzo televisivo, «è necessario chiarire le norme a tutela dello sviluppo fisico, mentale o morale dei minorenni».

<sup>(39)</sup> Cfr. SAVORANI, *op. cit.*, p. 458.

ti solamente ai genitori <sup>(40)</sup>, certamente occorre una regolamentazione della pubblicità inserita all'interno delle trasmissioni per bambini. Il genitore può infatti selezionare la programmazione rivolta al figlio, ma non è in grado di controllare i possibili stacchi pubblicitari, non a caso anche nei Paesi in cui si sono adottate politiche di basso controllo dell'attività promozionale effettuata attraverso la televisione, come negli Stati Uniti, si registrano specifiche limitazioni proprio in relazione all'inserimento di dette attività all'interno delle trasmissioni per i minori.

Di fronte alla realtà attuale in cui sempre maggiore è il numero di bambini che guardano la televisione senza alcuna supervisione diretta da parte degli adulti, sono emerse nuove esigenze di approntare adeguati mezzi di controllo parentale <sup>(41)</sup>. Tali soluzioni dovrebbero divenire maggiormente efficaci in un prossimo futuro, quando il passaggio dalla televisione analogica a quella digitale renderà possibile un maggior filtraggio dei programmi <sup>(42)</sup> attraverso *software* simili a quelli attualmente utilizzati per l'accesso alla rete Internet.

Le nuove tecnologie non devono tuttavia costituire un facile alibi per trasferire sui genitori tutta la responsabilità del rapporto fra messaggio televisivo e minori; in ogni caso è infatti necessario che lo Stato si faccia carico di assicurare una tutela di quei soggetti appartenenti alla comunità che, in ragione dell'età, possono essere maggiormente esposti alle sollecitazioni consumistiche derivanti dalla pubblicità <sup>(43)</sup>.

In tal contesto assumono particolare rilievo, accanto alle disposizioni

---

<sup>(40)</sup> Cfr. ZENO-ZENCOVICH, *La regolamentazione delle nuove forme di pubblicità*, relazione tenuta al *Workshop* nazionale sulla revisione della direttiva tv senza frontiere, organizzato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Napoli 14 marzo 2002. La relazione si legge sul sito ufficiale dell'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni, [www.agcom.it](http://www.agcom.it). In generale sui rapporti fra intervento legislativo e libertà di espressione attraverso il mezzo televisivo cfr. ALPA, *Gli utenti della tv: da oggetti a soggetti*, in AA.VV., *Da sudditi a cittadini. Gli utenti della TV*, Milano, 1997, p. 23, il quale sottolinea come fra i due estremi possibili, fra «il caos e il bavaglio», spetta al legislatore «scegliere la 'cifra', il dosaggio, o il compromesso».

<sup>(41)</sup> Cfr. in merito la Comunicazione COM/99/0371 della Commissione delle Comunità Europee avente per oggetto uno studio sul controllo parentale delle emissioni televisive, sul sito ufficiale della Commissione delle Comunità Europee [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>(42)</sup> Sulle nuove forme di pubblicità connesse ad una progressiva digitalizzazione della televisione cfr. in merito BLAIR, *How to Regulate New Advertising Techniques*, relazione tenuta al seminario su *The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment*, tenutosi a Strasburgo il 6 dicembre 2001 e pubblicata a cura del Consiglio d'Europa sul sito ufficiale dello stesso, p. 2 ss.

<sup>(43)</sup> Cfr. in tal senso anche SAVORANI, *op. cit.*, p. 459.

legislative, anche le iniziative di autoregolamentazione poste in essere dagli operatori del settore televisivo (44).

Specifiche indicazioni inerenti la tutela dei minori rispetto ai contenuti dei messaggi pubblicitari emergono infatti dal *Codice di regolamentazione convenzionale dei principi, delle norme e delle regole cui si attengono le televisioni commerciali ai fini di assicurare il rispetto dei diritti e delle esigenze di un armonioso sviluppo dei telespettatori in età evolutiva*, stipulato il 19 maggio 1993 fra la Federazione radio televisioni (45) e diverse associazioni aventi per scopo la tutela dei minori e dei consumatori. L'articolo indica quale intenzione dei sottoscrittori il fine di « eliminare ragioni oggettive di pregiudizio per lo sviluppo dei minori nella programmazione ad essi dedicata e nella pubblicità in essa trasmessa » (46), nonché di « eliminare la pubblicità in qualunque forma e modo effettuata di alcool, medicinali e, in genere, di tutti quei prodotti il cui uso può rivelarsi dannoso o pericoloso per i minori » (47).

Indicazioni più analitiche e complete derivano dal successivo *Codice di autoregolamentazione nei rapporti fra Tv e minori*, stipulato il 26 novembre 1997 fra la Rai, Mediaset, Cecchi Gori Communications, Federazione Radio Televisioni, Associazione Editori Radiotelevisivi. Già nelle premesse di detto documento si riconosce al minore il « diritto ad essere tutelato da trasmissioni televisive che possono nuocere al suo sviluppo psichico e morale, anche se la sua famiglia è carente sul piano educativo » e si precisa che la televisione deve agevolare la funzione educativa esercitata dai genitori. Appare dunque evidente una presa di coscienza in merito all'impossibilità di scaricare sulla famiglia tutta la responsabilità del possibile pregiudizio arrecato dagli spettacoli televisivi, trincerandosi dietro la considerazione, ormai smentita dalla realtà dei fatti (48), che sono i genitori a dover effettuare un'opera di « vigilanza » sui contenuti delle trasmissioni.

Sulla base del nuovo Codice le aziende televisive si impegnano a controllare i contenuti della pubblicità « al fine di non trasmettere pubblicità

---

(44) Cfr. ALPA, *op. cit.*, p. 26 e, in merito ai rapporti fra tutela dei minori ed autoregolamentazione del sistema televisivo, ZUINO, *op. cit.*, p. 581 ss.

(45) La Federazione raggruppava le reti Fininvest e 150 fra le principali televisioni locali operanti in Italia.

(46) Così secondo punto del Codice di regolamentazione convenzionale.

(47) Così sesto punto del Codice di regolamentazione convenzionale.

(48) Cfr. quanto affermato *supra* in merito alla « solitudine » del bambino di fronte al video.

o autopromozioni che possano ledere l'armonico sviluppo della personalità dei minori o che possano costituire fonte di pericolo fisico e morale per i minori stessi» ed individuano tre differenti livelli di protezione, in ragione delle diverse ore della giornata e della presunta percentuale di pubblico composto da soggetti in età evolutiva <sup>(49)</sup>.

Particolare importanza riveste poi l'attività svolta dal *Codice di autodisciplina pubblicitaria* <sup>(50)</sup>, che ha natura vincolante <sup>(51)</sup> per gli operatori del settore pubblicitario e per tutti coloro che lo abbiano accettato direttamente o mediante la sottoscrizione di un contratto di pubblicità che contenga l'apposita «clausola di accettazione», che gli organismi aderenti al sistema di autodisciplina si impegnano a far inserire nei contratti ai propri associati <sup>(52)</sup>.

Ai sensi degli artt. 9 e 10 di detto Codice sono vietate le pubblicità caratterizzate da violenza, volgarità o indecenza <sup>(53)</sup>, ovvero offensive delle convinzioni morali, civili e religiose del singolo, nonché della sua dignità <sup>(54)</sup>. L'art. 11, invece, detta indicazioni specifiche a tutela dei minori, in

---

<sup>(49)</sup> La distinzione è fra: «protezione generale», relativa a tutte le fasce orarie, «rafforzata», riguardante la fascia diurna con esclusione dell'intervallo fra le ore 16.00 e le ore 19.00, in cui si applica invece la protezione «specifica». I tre livelli sono progressivamente più restrittivi. In particolare si vieta l'impiego di sequenze che presentino minori in atteggiamenti pericolosi, che siano correlate al consumo di alcool, ovvero che inducano all'acquisto di beni abusando della credulità e dell'inesperienza dovute alla giovane età o inducendo il soggetto in errore in merito alle qualità del giocattolo.

<sup>(50)</sup> Il testo del codice e la giurisprudenza pubblicata del Giuri per l'Autodisciplina Pubblicitaria sono reperibili sul sito Internet [www.iap.it](http://www.iap.it).

<sup>(51)</sup> In caso di violazione delle norme del Codice il Giuri condanna chi ha commesso l'infrazione all'immediata cessazione della diffusione del messaggio pubblicitario.

<sup>(52)</sup> Cfr. Note Preliminari e Generali del Codice di autodisciplina pubblicitaria. Va inoltre rilevato come le norme del Codice vengano considerate come usi e consuetudini commerciali da numerose Camere di Commercio. Cfr. in merito anche Cass., sez. I, 15 febbraio 1999, n. 1259, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2572 ss., in *Giur. it.*, 1999, c. 2094 ss., in *Corr. giur.*, 1999, p. 1118 ss., in *Danno e resp.*, 1999, p. 885 ss. e in *Riv. dir. ind.*, 1999, II, p. 177 ss.

<sup>(53)</sup> L'art. 9 statuisce che la pubblicità non deve contenere «affermazioni o rappresentazioni di violenza fisica o morale o tali che, secondo il gusto e la sensibilità dei consumatori, debbono ritenersi indecenti, volgari o ripugnanti». In merito cfr. pronuncia del Giuri, 21 maggio 2002 n. 134, pubblicata sul sito ufficiale del Giuri per l'Autodisciplina Pubblicitaria, cit.

<sup>(54)</sup> Ai sensi dell'art. 10 la pubblicità non deve essere tale da «offendere le convinzioni morali, civili e religiose dei cittadini» e «deve rispettare la dignità della persona umana in tutte le sue forme ed espressioni». A riguardo si vedano le seguenti decisioni del Giuri, pubblicate sul sito ufficiale dello stesso: pronuncia 21 maggio 2002 n. 134, pronuncia 22 giugno 2001 n. 140, pronuncia 19 dicembre 2000 n. 366, pronuncia 30 maggio 2000 n. 144.

ragione della maggior sensibilità degli stessi e della possibile incidenza dei messaggi sull'evoluzione educativa <sup>(55)</sup>.

Le varie esperienze di autoregolamentazione ora prese in considerazione, sebbene non riguardino direttamente ed in maniera espressa le televendite, mostrano certamente una soluzione alternativa, o complementare, alla disciplina legislativa che può estendersi anche a tale forma di commercializzazione. Di tale possibilità è prova la stessa disciplina comunitaria, ora attuata anche in Italia, che, come dimostrato, non fa che applicare a questa nuova modalità di collocazione di beni e servizi sul mercato le disposizioni già previste con riguardo alla pubblicità in generale.

Va da ultimo osservato come l'utilizzo di codici deontologici e di strumenti di autodisciplina sia proprio anche della comunicazione attraverso le reti telematiche, dunque, nella ormai prossima ipotesi di una integrazione o fusione fra televisione (digitale) e comunicazione interattiva *on-line* <sup>(56)</sup>, esperienze comuni di autoregolamentazione potrebbero agevolare la rapida adozione di *standard* uniformi.

ALESSANDRO MANTELERO

---

<sup>(55)</sup> La norma manifesta la necessità che venga posta «cura particolare» nei messaggi rivolti ai minori, o dagli stessi percepibili. Si precisa che tali messaggi «non devono contenere nulla che possa danneggiarli psichicamente, moralmente o fisicamente e non devono inoltre abusare della loro naturale credulità o mancanza di esperienza, o del loro senso di lealtà». Sono inoltre vietate le pubblicità che inducano i minori ad assumere atteggiamenti contrastanti con norme comportamentali socialmente accettate, ovvero rischiosi o pericolosi; infine sono considerate inammissibili le sollecitazioni commerciali tali da far credere al minore «che il mancato possesso del prodotto pubblicizzato significhi inferiorità, oppure mancato assolvimento dei loro compiti da parte dei genitori», ovvero volte ad indurre gli stessi a richiedere a terzi l'acquisto dei prodotti reclamizzati. Fra le pronunce dei Giurì in applicazione dell'art. 11 cfr. pronuncia 4 giugno 2002 n. 151, pronuncia 21 maggio 2002 n. 134, pronuncia 22 giugno 2001 n. 140, pronuncia 20 marzo 2001 n. 93, pronuncia 19 dicembre 2000 n. 366, pronuncia 14 settembre 2000 n. 271, tutte pubblicate sul sito ufficiale dei Giurì per l'Autodisciplina Pubblicitaria.

<sup>(56)</sup> Cfr. in merito THIEC, *Presence and topicality of the European Convention on Transfrontier Television: pluralism and diversity*, relazione tenuta al seminario su *The European Convention on Transfrontier Television in an Evolving Broadcasting Environment*, tenutosi a Strasburgo il 6 dicembre 2001 e pubblicata a cura del Consiglio d'Europa sul sito ufficiale dello stesso, p. 10 ss.