

# Parere AGCM sulla pubblicità ingannevole effettuata dall'ATF Genova

*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 28 maggio 1998;

SENTITO il Relatore Professor Michele Grillo;

VISTO il Decreto Legislativo 25 gennaio 1992, n. 74;

VISTI gli atti del procedimento;

VISTO il Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole, di cui al D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 627;

CONSIDERATO quanto segue:

## 1. Denunce

Con denuncia pervenuta in data 5 settembre 1997 e successivamente integrata in data 17 novembre 1997, la società Campirio & Mangini S.r.l. in qualità di concorrente ha segnalato come ingannevoli, ai sensi del Decreto Legislativo n. 74/92, alcuni messaggi concernenti le attività di trasporto funebre e onoranze funebri svolte dall'Azienda Trasporti Funebri del Comune di Genova (d'ora in poi A.T.F.).

Il denunciante ritiene ingannevoli i messaggi sia sotto il profilo della trasparenza che con riguardo al contenuto degli stessi.

In data 9 marzo 1998, è pervenuta una denuncia inviata dalla società Generale Pompe Funebri S.r.l., in qualità di concorrente, con la quale si segnalava l'ingannevolezza di un messaggio, costituito da un cartoncino pubblicitario, concernente le attività di trasporto e onoranze funebri svolte dall'A.T.F. del Comune di Genova diffuso negli uffici comunali in cui la stessa impresa svolge la propria attività

Il profili di ingannevolezza rilevati in tale denuncia riguardano la non riconoscibilità della natura pubblicitaria del messaggio, nonché l'ambiguità e l'inesattezza del suo contenuto.

## 2. Messaggi

I messaggi oggetto di denuncia sono i seguenti:

- a) la scritta inserita verticalmente nelle ricevute di pagamento dei diritti fissi per il trasporto funebre, rilasciate dal Comune di Genova nel 1996, riportanti la dicitura *"Onoranze e trasporti funebri - Feretri in legno e metallo, comuni e di lusso - ossari imbottiture - trasporti fuori comune disbrigo pratiche"*;
- b) la scritta *"Uffici Trasporti ed Onoranze Funebri"* e le indicazioni degli orari, feriali e festivi, in cui gli uffici sono aperti al pubblico, riportata nelle targhe esposte accanto al portone di accesso agli Uffici Comunali di C.so Torino, 11, in Genova;
- c) il messaggio, apparso a pag. 4 del *"Settimanale Cattolico"* - periodico settimanale d'informazione di Genova - del 17 dicembre 1996, in cui si pubblicizza l'attività di onoranze funebri svolta dall'Azienda Comunale Trasporti Funebri del Comune, precisando altresì che l'Azienda gode del diritto di privativa per i trasporti funebri in città indipendentemente dal soggetto cui ci si rivolge per le onoranze;

- d) il messaggio apparso a pag. 72 sotto la voce *“Trasporti Funebri”* de *La Guida al vostro servizio* edita dal Comune di Genova e diffusa nel giugno 1997. Il messaggio informa sulla titolarità dell’Azienda Trasporti Funebri del diritto di privativa con riguardo al trasporto funebre. Nel medesimo contesto si afferma che *“Il servizio Funebre consiste in auto funebre, personale addetto, feretro, trasporto dal luogo di decesso alla chiesa ed al luogo di sepolture [...] il personale addetto su richiesta provvede alla vestizione della salma ed all’allestimento della camera ardente”*. Nella parte che segue, sotto la voce *“Modalità”*, si precisa ancora che *“E’ necessario prendere contatto con gli uffici dell’Azienda che provvederà direttamente a tutte le incombenze del caso e che il personale dell’Addetto su richiesta dei familiari si reca a domicilio per concordare il trasporto e le onoranze funebri”*;
- e) il messaggio diffuso nel corso del mese di giugno 1997 attraverso il servizio Televideo Rai - Regione Liguria - nella parte dedicata ai Servizi Funerari - Trasporti Funebri del Comune di Genova (pagg. 4 e 5);
- Il testo, nell’informare dell’esistenza del diritto di privativa, afferma che il *“Servizio consiste in: auto funebre, personale addetto, feretro, trasporto dal luogo del decesso alla chiesa [...] ed al luogo di sepoltura”*, si afferma inoltre che *“il Comune provvede anche al trasporto fuori Genova o all’estero e fornisce il servizio di onoranze che comprende: addobbo floreale, necrologi, manifesti auto funebri”*;
- f) il cartoncino pubblicitario diffuso negli uffici comunali in cui l’A.T.F. svolge la propria attività. Il messaggio informa circa il diritto di privativa di cui l’Azienda Trasporti Funebri di Genova è titolare con riguardo al servizio di trasporti funebri. Nella parte interna del cartoncino sono riportate alcune diciture quali: *“Fiori, Manifesti, Necrologia, Auto, accompagnamento”*, con accanto una casella vuota da barrare. In fondo è presente l’avvertenza *“a richiesta un incaricato dell’Azienda si reca a domicilio [...] per il disbrigo di tutte le pratiche funerarie e cimiteriali”*.

### 3. Comunicazione alle parti

In data 15 dicembre 1997, con successiva integrazione del 20 marzo 1998, è stato comunicato alle società denuncianti e all’A.T.F. del Comune di Genova, in qualità di operatore pubblicitario, l’avvio del procedimento ai sensi del Decreto Legislativo n. 74/92.

Considerata l’identità dell’operatore pubblicitario e l’analogia tra i profili di ingannevolezza segnalati nelle diverse denunce, si è provveduto a comunicare alle parti che la valutazione dei messaggi sarebbe avvenuta nell’ambito di un unico procedimento.

Nelle comunicazioni si precisava che l’eventuale ingannevolezza dei messaggi sarebbe stata valutata ai sensi degli artt. 1, 2, 3, e 4, comma 1, del citato Decreto Legislativo, con particolare riguardo: alla natura dei messaggi; alla veridicità delle affermazioni in essi contenute; alla possibile confusione che gli stessi messaggi possano generare nei destinatari in relazione all’attività di trasporto dell’A.T.F., esercitata in via esclusiva, e all’attività di onoranze funebri, svolta in concorrenza con altri operatori; alla possibilità che le comunicazioni inducano a ritenere che il diritto di esclusiva riguardi non solo i trasporti, ma anche le onoranze; alla rilevanza delle eventuali omissioni informative contenute nei messaggi denunciati.

### 4. Risultanze istruttorie

In data 5 settembre 1997, la società Campirio e Mangini S.r.l. ha segnalato quanto segue:

- la natura pubblicitaria dei messaggi denunciati non è riconoscibile e gli stessi possono essere facilmente confusi con comunicati del Comune di Genova aventi finalità informativa;
- i messaggi, in relazione al loro contenuto ambiguo e alle modalità di diffusione, possono indurre a ritenere che l’A.T.F. gestisca in esclusiva, nell’ambito del Comune di Genova, non solo i trasporti funebri ma anche le onoranze funebri;
- alcune asserzioni contenute nei messaggi (Televideo, Settimanale Cattolico, La Guida al vostro servizio) riguardanti le caratteristiche del servizio che l’Azienda presta in esclusiva non

sono veritiere, posto che esso si sostanzia in effetti solo nel trasporto dal luogo del decesso alla chiesa e successivamente al luogo di sepoltura e non comprende la vestizione della salma, il feretro, l'allestimento della camera ardente, come alcuni messaggi indurrebbero a credere.

In data 30 gennaio 1998 è stato richiesto al Comune di Genova, ai sensi dell'art 6, comma 1, lettera a), del D.P.R. n. 627/96, di fornire informazioni volte a chiarire alcuni aspetti relativi alle affermazioni contenute nella Guida al vostro servizio con riguardo ai trasporti funebri, nonché l'ambito di diffusione del messaggio stesso.

Con le memorie pervenute in data 27 gennaio, 20 febbraio, 24 marzo e 17 aprile 1998, il Comune di Genova, anche in risposta a quanto ad esso espressamente richiesto, ha sostenuto quanto segue:

- l'A.T.F. è stata costituita con deliberazione del Consiglio Comunale in data 19 gennaio 1910. Nel citato provvedimento si indica espressamente che il servizio viene assunto con diritto di privativa ai sensi della legge 29 febbraio 1903, n. 103. L'istituto della privativa viene ribadito dal R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, recante *"Approvazione del testo unico della legge sulla assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e Provincie"*;
- l'A.T.F. è in possesso di regolare autorizzazione amministrativa per l'esercizio del commercio di feretri e articoli funerari e mortuari. Tale attività viene svolta in regime di concorrenza con altre imprese. Nel territorio comunale operano, oltre all'Azienda Trasporti Funebri, che svolge attualmente il 50% dei servizi, altre 5 imprese (tra cui le società denunciati). In considerazione del calo dell'attività dell'Azienda registratosi negli ultimi 10 anni (in precedenza, infatti, essa svolgeva il 55% dei servizi), l'A.T.F. ha ritenuto di porre in essere alcune strategie operative per informare la cittadinanza delle prestazioni fornite dall'Azienda e, soprattutto, di chiarire il significato dell'espressione Diritto di Privativa. I messaggi denunciati, quindi, hanno carattere informativo.

Con riguardo ai singoli messaggi denunciati l'A.T.F. ha osservato quanto segue:

- la dicitura posta verticalmente sulle ricevute di pagamento si limita a riportare i servizi che l'azienda svolge e non contiene alcuna specificazione che possa indurre a ritenere che essi siano eseguiti in regime di privativa; il fatto che il diritto di privativa riguardi solo il trasporto nel territorio comunale è precisato adeguatamente nella medesima ricevuta sotto lo stemma e l'intestazione del Comune;
- la contestazione relativa alla targa affissa all'esterno degli uffici dell'Azienda, che reca la dicitura Trasporti e Onoranze Funebri, appare pretestuosa; ciò nonostante l'Azienda ha provveduto alla rimozione della stessa;
- l'annuncio apparso sul "Settimanale Cattolico" non contiene alcuna informazione inesatta o che possa essere ritenuta ingannevole;
- la Guida al vostro servizio - stampata in 26.000 copie e distribuita gratuitamente al domicilio dei cittadini - è stata realizzata dal Comune di Genova con il contributo della Regione e contiene informazioni in ordine a tutti i servizi che il Comune offre ai cittadini. Il messaggio riportato su *La Guida* e diffuso anche attraverso *Televideo Rai* informa sul contenuto del diritto di privativa e contiene indicazioni circa il servizio funebre svolto dall'A.T.F.. In detti messaggi viene erroneamente incluso il feretro fra le componenti del servizio fornito dall'Azienda in privativa. L'Azienda si è comunque adoperata per correggere l'errore. Inoltre, nella Guida ai servizi, l'indicazione che il personale provvede alla vestizione della salma e allestimento della camera ardente è accompagnata dalla specificazione che ciò avviene su richiesta; tale precisazione è di per sé idonea a chiarire che tali servizi non rientrano nel diritto di privativa.
- Le affermazioni contenute sotto il paragrafo *Modalità* sono dirette a quella fascia di clientela che ha già indirizzato la propria scelta verso l'Azienda. Lo scopo è quello di informare i destinatari del fatto che il personale, su richiesta, si reca a domicilio e che in quella sede vengono definite anche le modalità di trasporto. Nell'ipotesi in cui il servizio sia commissionato a un'impresa privata, le modalità di trasporto vengono invece definite dall'addetto della stessa impresa privata direttamente con l'Azienda e limitatamente alla determinazione della data e dell'orario in cui effettuare il servizio.

- L'Azienda manifesta comunque la propria disponibilità a modificare i messaggi per renderli maggiormente chiari.

Nella denuncia, pervenuta in data 9 marzo 1998 e nella successiva nota del 29 aprile 1998, la società Generale Pompe Funebri S.r.l. ha formulato le seguenti considerazioni:

- il messaggio costituito da un cartoncino pieghevole ha un'indubbia valenza pubblicitaria che non risulta riconoscibile; esso infatti può essere confuso con una comunicazione ufficiale di natura informativa dell'ente pubblico Comune di Genova;
- l'affermazione in esso contenuta, secondo la quale i trasporti funebri vengono effettuati utilizzando auto e personale comunale, non è veritiera in quanto il personale comunale, che l'A.T.F. mette di fatto a disposizione, non è sufficiente allo svolgimento del servizio;
- la comunicazione, facendo riferimento anche ai servizi che l'Azienda offre in regime di concorrenza, nel suo insieme è ambigua e può indurre a ritenere che il diritto di privativa riguardi non solo i trasporti funebri, ma anche le onoranze;
- il messaggio prospetta in modo ambiguo il servizio svolto da A.T.F. in regime di privativa e l'attività svolta in regime di concorrenza con il fine di indirizzare gli utenti verso l'A.T.F. anche per il servizio di onoranze funebri, in quanto convinti di poter fruire di un trattamento privilegiato nella fissazione dell'orario.

Con riguardo a tale denuncia l'A.T.F. ha sostenuto l'infondatezza della stessa in quanto il cartoncino non presenta elementi che ne consentano una qualificazione pubblicitaria. Esso viene infatti consegnato solo ai clienti dell'Azienda e costituisce un semplice promemoria dove il cliente può annotare l'orario, la data del trasporto, la chiesa presso cui si svolgerà il servizio ed eventuali richieste di addobbi, necrologi e altro. Il cartoncino riporta inoltre con estrema chiarezza il contenuto del diritto di privativa di cui l'Azienda è titolare.

## **5. Parere del Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria**

Poiché alcuni dei messaggi oggetto del procedimento sono stati diffusi a mezzo televisivo e stampa l'Autorità in data 17 aprile 1998, ha richiesto al Garante per la Radiodiffusione e l'Editoria il parere previsto dall'articolo 7, comma 5, del Decreto Legislativo n. 74/92.

Il Garante non si è espresso nel termine di trenta giorni dal ricevimento della richiesta e non ha rappresentato esigenze istruttorie ulteriori.

## **6. Valutazioni conclusive**

Si premette che, nel caso di specie, l'Autorità si avvale della facoltà di procedere, indipendentemente dall'acquisizione del parere, ai sensi dell'articolo 13, comma 3, del D.P.R. 10 ottobre 1996, n. 627.

Nel merito, e con riguardo ai singoli messaggi oggetto di denuncia, si rileva quanto segue:

La scritta descritta al punto 2, lettera a), del presente provvedimento, inserita verticalmente nella ricevuta di pagamento dell'A.T.F., non presenta caratteristiche di contenuto o di forma che consentano di qualificarla come una fattispecie pubblicitaria.

Infatti, la semplice elencazione dei servizi che l'A.T.F. fornisce nel settore delle onoranze funebri, riportata nella fattura emessa dalla medesima in modo prettamente descrittivo, non attribuisce ad essa natura pubblicitaria e, pertanto, non rientra nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 74/92.

Analogamente, le targhe affisse in prossimità degli Uffici del Comune di C.so Torino, descritte al punto 2, lettera b), del presente provvedimento, non presentano alcun contenuto promozionale a favore delle attività svolte dall'A.T.F. nell'ambito delle onoranze funebri, limitandosi a segnalare genericamente l'ubicazione degli uffici e gli orari di apertura. Stante la loro natura informativa, esse esulano pertanto dall'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 74/92.

Per quanto riguarda l'annuncio apparso sul *Settimanale Cattolico*, descritto al punto 2, lettera c), del presente provvedimento, si ritiene che la sua natura pubblicitaria sia agevolmente percepibile dal consumatore. Con riferimento al contenuto, il messaggio risulta privo di affermazioni che

possano indurre in errore circa l'estensione territoriale e le caratteristiche del diritto di privativa di cui l'A.T.F. è titolare.

La possibilità che il consumatore possa ritenere che il diritto di privativa si estenda anche ai trasporti extra urbani, citati nel messaggio, risulta esclusa dalla circostanza che, nel messaggio stesso, è più volte ribadito che il diritto di privativa è circoscritto ai soli trasporti funebri in città

Inoltre, contrariamente a quanto sostenuto nella denuncia il lettore viene messo in grado di comprendere che il servizio di onoranze funebri può essere svolto anche da un soggetto diverso dall'Azienda. Il messaggio, infatti, da un lato, non contiene esplicite affermazioni che possano supportare il convincimento secondo cui rientrano nel diritto di privativa anche i servizi di onoranze funebri; dall'altro, afferma espressamente nel testo che il diritto di privativa si sostanzia nell'obbligo di utilizzo di personale e dell'auto funebre dell'A.T.F. *"a prescindere dal soggetto che cura le onoranze"*.

Diverse valutazioni devono invece essere svolte con riguardo ai messaggi diffusi attraverso Televideo e la Guida al vostro servizio, descritti al punto 2, lettere d) ed e), del presente provvedimento.

Infatti, i comunicati in questione, per struttura e contenuto, si configurano come messaggi provenienti dal Comune di Genova, apparentemente volti a informare i cittadini circa il diritto di privativa di cui l'A.T.F. del Comune di Genova è titolare limitatamente ai trasporti funebri svolti nel territorio comunale.

La natura di ente pubblico territoriale del soggetto - Comune di Genova - da cui tali messaggi promanano e il contesto informativo in cui sono inseriti (televideo e la Guida al vostro servizio), nonché l'articolazione del testo degli stessi, sono elementi idonei a suscitare nei consumatori la convinzione che si tratti di comunicati neutrali, diretti a illustrare il contenuto e i termini di fruizione di un servizio pubblico, che il Comune gestisce in regime di privativa nell'ambito delle onoranze funebri.

In realtà tali messaggi sono diretti a promuovere l'attività di impresa che l'A.T.F. del Comune esercita in concorrenza, senza che tale finalità pubblicitaria a favore dei servizi dell'Azienda sia in alcun modo espressa o comunque percepibile dal consumatore.

Infatti, in essi viene effettuata un'ambigua commistione tra le indicazioni relative alle prestazioni rese in regime di privativa dall'A.T.F. del Comune di Genova, contenute nella prima parte del testo, e le indicazioni relative ai servizi che la stessa impresa offre in concorrenza con altri operatori nel settore delle onoranze funebri, riportate nella seconda parte del testo. In particolare, nei messaggi in questione non è contenuta alcuna precisazione idonea a chiarire che detti servizi rientrano nell'attività commerciale svolta dall'Azienda in competizione con altre imprese.

In tal modo il consumatore può essere indotto a ritenere che tutti i servizi indicati nel messaggio in esame rientrino tra quelli prestati in regime di privativa e, pertanto, debbano essere necessariamente gestiti dall'A.T.F..

Il carattere ingannevole dei messaggi riguarda non solo l'erronea ricomprensione del feretro tra i servizi resi in regime di privativa, peraltro riconosciuta anche dall'operatore pubblicitario, ma investe anche la riconoscibilità della natura promozionale dei messaggi, occultata sotto la veste di comunicati di natura informativa, nonché il contenuto degli stessi. Questi ultimi infatti, elencano senza soluzione di continuità sia i servizi ricompresi nel diritto di privativa che quelli prettamente inerenti all'attività di onoranze funebri che l'A.T.F. offre in concorrenza con altri operatori.

Peraltro, con specifico riferimento al messaggio inserito all'interno della Guida ai servizi, la distorta comprensione del contenuto viene rafforzata da quanto indicato nel paragrafo contraddistinto dalla dicitura *Modalità*

Infatti, l'affermazione secondo la quale *"è necessario contattare gli uffici dell'Azienda che provvederà a tutte le incombenze del caso"* seguita dalla precisazione che *"Il personale dell'Azienda su richiesta dei familiari si reca a domicilio per concordare il trasporto e le onoranze funebri"* contribuiscono ad avvalorare nei destinatari il convincimento che per tutti i servizi ricompresi nelle onoranze funebri, pertanto non solo per il trasporto, si debba necessariamente ricorrere all'A.T.F..

Da ultimo, contrariamente a quanto sostenuto dall'operatore pubblicitario, si deve ritenere che la locuzione *su richiesta*, contenuta nel testo della Guida al vostro servizio, non sia di per sé sufficiente a evidenziare che i servizi di seguito indicati non rientrano nel regime di privativa.

Infatti, l'inserimento di tale dicitura all'interno del testo può essere intesa solo nel senso di voler sottolineare il carattere di accessorietà dei servizi cui è riferita.

Con riguardo al messaggio costituito dal cartoncino pieghevole descritto al punto 2, lettera f), del presente provvedimento, si ritiene, contrariamente a quanto sostenuto dall'A.T.F., che esso abbia finalità pubblicitaria in favore della stessa impresa.

In proposito, la circostanza che il messaggio abbia avuto una circoscritta e mirata diffusione non è idonea ad escludere la natura pubblicitaria dello stesso, in quanto ai sensi dell'articolo 2, lettera a), del Decreto Legislativo n. 74/92, per pubblicità si intende qualsiasi messaggio volto alla promozione di beni e servizi "in qualsiasi modo" essa venga diffusa.

Tale finalità traspare dal contenuto del pieghevole nel quale è riportata, con evidenti scopi divulgativi, un'elencazione dei servizi resi dall'Azienda nel settore delle onoranze, tra i quali, ad esempio, il servizio a domicilio. Peraltro, in tale parte del messaggio non viene adeguatamente evidenziato che le prestazioni in questione non rientrano nel diritto di privacy. Le caratteristiche della riserva a favore dell'A.T.F. sono infatti riportate isolatamente solo nella quarta facciata del pieghevole. La circostanza che il messaggio abbia avuto una circoscritta e mirata diffusione, non è pertanto argomentazione idonea a escluderne la natura pubblicitaria, in quanto, ai fini della qualificazione della fattispecie di cui all'articolo 2, lettera a), del Decreto Legislativo n. 74/92, è sufficiente che il messaggio sia destinato a una successiva diffusione.

Il messaggio, in quanto privo di indicazioni che consentano al consumatore di percepirne la natura pubblicitaria e siano idonee a controbilanciare efficacemente il carattere di ufficialità e neutralità che caratterizza il messaggio stesso in ragione della presenza, nella prima facciata, dello stemma e dell'intestazione *Comune di Genova*, viola il disposto di cui all'articolo 4, comma 1, del Decreto Legislativo n. 74/92.

RITENUTO, pertanto, che i messaggi pubblicitari diffusi dall'Azienda Trasporti Funebri del Comune di Genova, attraverso *La Guida al vostro servizio*, il servizio Televideo Rai e il cartoncino pieghevole, sono idonei a indurre in errore i consumatori, sia con riferimento alla qualifica dell'operatore pubblicitario e alla conseguente riconoscibilità della loro natura pubblicitaria, sia in relazione alle caratteristiche dei servizi offerti, potendo pregiudicare il comportamento economico delle persone a cui sono diretti e ledere, altresì, i concorrenti;

#### DELIBERA

- a) che i messaggi descritti al punto 2, lettere d), e) ed f), del presente provvedimento, diffusi dall'Azienda Trasporti Funebri del Comune di Genova, costituiscono, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli artt. 1, 2, lettera b), 3, lettera a), e 4, comma 1, del Decreto Legislativo n. 74/92, e ne vieta l'ulteriore diffusione;
- b) che i messaggi descritti al punto 2, lettere a) e b), del presente provvedimento non rientrano nell'ambito di applicazione del Decreto Legislativo n. 74/92;
- c) che il messaggio descritto al punto 2, lettera c), del presente provvedimento, diffuso dall'Azienda Trasporti Funebri del Comune di Genova, non costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli artt. 1, 2, lettera b), 3, lettera a), e 4, comma 1, del Decreto Legislativo n. 74/92.

Il presente provvedimento verrà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 7, comma 11, del Decreto Legislativo n. 74/92, entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE *Alberto Pera*

IL PRESIDENTE *Giuseppe Tesaro*