

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. LXXXIX**  
**n. 44**

## SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (OTTAVA SEZIONE) 13 MARZO 2014. CAUSA C-52/13 (POSTESHOP SPA – DIVISIONE FRANCHISING KIPOINT CONTRO AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, CON L'INTERVENTO DI CG SRL, TACOMA SRL. DOMANDA DI PRONUNCIA PREGIUDIZIALE: CONSIGLIO DI STATO). RINVIO PREGIUDIZIALE – DIRETTIVA 2006/114/CE – NOZIONI DI «PUBBLICITÀ INGANNEVOLE» E DI «PUBBLICITÀ COMPARATIVA» – NORMATIVA NAZIONALE CHE PREVEDE LA PUBBLICITÀ INGANNEVOLE E LA PUBBLICITÀ ILLEGITTIMAMENTE COMPARATIVA COME DUE ILLECITI DISTINTI

*(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)*

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 14 luglio 2014**  
—————



## SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

13 marzo 2014 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 2006/114/CE – Nozioni di “pubblicità ingannevole” e di “pubblicità comparativa” – Normativa nazionale che prevede la pubblicità ingannevole e la pubblicità illegittimamente comparativa come due illeciti distinti»

Nella causa C-52/13,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con decisione del 16 novembre 2012, pervenuta in cancelleria il 31 gennaio 2013, nel procedimento

**Posteshop SpA – Divisione Franchising Kipoint**

contro

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri,**

con l’intervento di:

**Cg srl,**

**Tacoma srl,**

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da C.G. Fernlund, presidente di sezione, A. Ó Caoimh e E. Jarašiūnas (relatore),  
giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Posteshop SpA – Divisione Franchising Kipoint, da A. Vallefucoco e V. Vallefucoco, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- per il governo austriaco, da A. Posch, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da C. Zadra e M. van Beek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata) (GU L 376, pag. 21).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la Posteshop SpA – Divisione Franchising Kipoint (in prosieguo: la «Posteshop») e, dall'altro, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in prosieguo: l'«Autorità») e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito a una decisione che accerta una fattispecie di pubblicità ingannevole posta in essere dalla Posteshop.

### **Contesto normativo**

#### *Il diritto dell'Unione*

- 3 I considerando 1, 3, 8, 16, 17 e 18 della direttiva 2006/114 prevedono quanto segue:
  - «(1) La direttiva 84/450/CEE del Consiglio, del 10 settembre 1984, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa [(GU L 250, pag. 17)] è stata più volte modificata in modo sostanziale (...). Per ragioni di chiarezza e razionalizzazione è opportuno procedere alla codificazione di tale direttiva.
  - (...)
  - (3) La pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa può condurre ad una distorsione di concorrenza nel mercato interno.
  - (...)
  - (8) La pubblicità comparativa che confronti caratteristiche essenziali, pertinenti, verificabili e rappresentative e non sia ingannevole, può essere un mezzo legittimo per informare i consumatori nel loro interesse. (...)
  - (...)
  - (16) Le persone o le organizzazioni che in base alla legislazione nazionale si considerano aventi un diritto o interesse legittimo nel caso di specie dovrebbero avere la possibilità di agire contro la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa davanti ad un tribunale o ad un'autorità amministrativa avente la competenza di giudicare in merito ai ricorsi oppure di promuovere un'adeguata azione giudiziaria.
  - (17) I tribunali o gli organi amministrativi dovrebbero avere il potere di ordinare ed ottenere la cessazione della pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa. (...)

- (18) I controlli volontari esercitati da organismi autonomi per eliminare la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa possono evitare azioni giudiziarie o ricorsi amministrativi e devono quindi essere incoraggiati».
- 4 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2006/114:
- «La presente direttiva ha lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa».
- 5 L'articolo 2 di tale direttiva è così formulato:
- «Ai sensi della presente direttiva si intende per:
- a) “pubblicità”, qualsiasi forma di messaggio che sia diffuso nell'esercizio di un'attività commerciale, industriale, artigianale o professionale, allo scopo di promuovere la fornitura di beni o servizi, compresi i beni immobili, i diritti e gli obblighi;
  - b) “pubblicità ingannevole”, qualsiasi pubblicità che in qualsiasi modo, compresa la sua presentazione, induca in errore o possa indurre in errore le persone alle quali è rivolta o che essa raggiunge e che, dato il suo carattere ingannevole, possa pregiudicare il comportamento economico di dette persone o che, per questo motivo, leda o possa ledere un concorrente;
  - c) “pubblicità comparativa”, qualsiasi pubblicità che identifica in modo esplicito o implicito un concorrente o beni o servizi offerti da un concorrente;
- (...)».
- 6 L'articolo 3 della citata direttiva prescrive che, per determinare se la pubblicità sia ingannevole, si debbano considerare tutti gli elementi di quest'ultima ed elenca taluni elementi rilevanti a tale riguardo.
- 7 L'articolo 4 della medesima direttiva prevede le condizioni in presenza delle quali la pubblicità comparativa è ritenuta lecita.
- 8 Ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2006/114:
- «1. Gli Stati membri assicurano la disponibilità di mezzi adeguati ed efficaci per combattere la pubblicità ingannevole e garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di pubblicità comparativa nell'interesse dei professionisti e dei concorrenti.
- (...)».
3. Nel contesto delle disposizioni di cui ai paragrafi 1 e 2 gli Stati membri conferiscono alle autorità giudiziarie o amministrative il potere, qualora ritengano che detti provvedimenti siano necessari, tenuto conto di tutti gli interessi in causa e in particolare dell'interesse generale:
- a) di far sospendere la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa oppure di avviare le azioni giudiziarie appropriate per fare ingiungere la sospensione di tale pubblicità,

o

- b) qualora la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa non sia stata ancora portata a conoscenza del pubblico, ma la pubblicazione ne sia imminente, di vietare tale pubblicità o di avviare le azioni giudiziarie appropriate per vietare tale pubblicità.

(...)

4. Al fine di impedire che continui a produrre effetti la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa la cui sospensione sia stata ordinata con una decisione definitiva, gli Stati membri possono conferire alle autorità giudiziarie o amministrative il potere:

- a) di far pubblicare tale decisione per esteso, o in parte, e nella forma che ritengono opportuna;
- b) di far pubblicare, inoltre, una dichiarazione rettificativa.

(...)).

9 L'articolo 6 di tale direttiva prevede quanto segue:

«La presente direttiva non esclude il controllo volontario, che gli Stati membri possono incoraggiare, della pubblicità ingannevole o comparativa esercitato da organismi autonomi (...)).».

10 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva 2006/114:

«La presente direttiva non osta al mantenimento o all'adozione da parte degli Stati membri di disposizioni che abbiano lo scopo di garantire una più ampia tutela, in materia di pubblicità ingannevole, dei professionisti e dei concorrenti.

Il primo comma non si applica alla pubblicità comparativa per quanto riguarda il confronto».

#### *Il diritto italiano*

11 Il decreto legislativo del 2 agosto 2007, n. 145, Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole (GURI n. 207, del 6 settembre 2007; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 145/2007»), all'articolo 1, paragrafo 1, prevede quanto segue:

«Le disposizioni del presente decreto legislativo hanno lo scopo di tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali, nonché di stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa».

12 L'articolo 3 di tale decreto definisce gli elementi che consentono di valutare il carattere ingannevole della pubblicità. L'articolo 4 del medesimo decreto elenca le condizioni in presenza delle quali la pubblicità comparativa è ritenuta lecita.

13 Ai sensi dell'articolo 8, paragrafi 8 e 9, del citato decreto legislativo:

«8. L'Autorità, se ritiene la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito, vieta la diffusione, qualora non ancora portata a conoscenza del

pubblico, o la continuazione, qualora sia già iniziata. Con il medesimo provvedimento può essere disposta, a cura e spese del professionista, la pubblicazione della delibera, anche per estratto, nonché, eventualmente, di un'apposita dichiarazione rettificativa in modo da impedire che la pubblicità ingannevole o il messaggio di pubblicità comparativa illecito continuino a produrre effetti.

9. Con il provvedimento che vieta la diffusione della pubblicità, l'Autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5 000,00 euro a 500 000,00 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione. Nel caso di pubblicità che possono comportare un pericolo per la salute o la sicurezza, nonché suscettibili di raggiungere, direttamente o indirettamente, minori o adolescenti, la sanzione non può essere inferiore a 50 000,00 euro».

### **Procedimento principale e questione pregiudiziale**

- 14 Risulta dalla decisione di rinvio che l'Autorità, con provvedimento del 30 marzo 2010, ha accertato che la diffusione da parte della Posteshop di materiale pubblicitario al fine di promuovere la rete in franchising Kipoint costituiva una fattispecie di pubblicità ingannevole ai sensi degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo n. 145/2007. Di conseguenza, con il medesimo provvedimento, ne ha vietato l'ulteriore diffusione e ha irrogato alla Posteshop una sanzione pecuniaria di EUR 100 000.
- 15 La Posteshop ha impugnato il suddetto provvedimento dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Quest'ultimo ha respinto tale ricorso in quanto infondato, dichiarando in particolare che si evince chiaramente dagli articoli 1 nonché 5, paragrafi 3, lettere a) e b), e 4, della direttiva 2006/114 che il sistema di tutela attuato da quest'ultima non riguarda unicamente i casi in cui la pubblicità è connotata sia da profili di pubblicità ingannevole che da profili di pubblicità illegittimamente comparativa.
- 16 La Posteshop ha proposto appello avverso tale decisione dinanzi al giudice del rinvio. In particolare, essa sostiene dinanzi a quest'ultimo che risulta dal considerando 3 e dall'articolo 5 della direttiva 2006/114 che la stessa è finalizzata a sanzionare unicamente i fatti che integrano al contempo una pubblicità ingannevole e una pubblicità illegittimamente comparativa, e che il decreto legislativo n. 145/2007 deve essere interpretato in tal senso. Di conseguenza, non potrebbe esserle contestato il mancato rispetto di tali norme.
- 17 Il giudice del rinvio ritiene che l'interpretazione data dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sia quella maggiormente persuasiva. Tuttavia, esso è del parere che la posizione della Posteshop secondo la quale, per quanto riguarda la tutela dei professionisti, il carattere ingannevole è solo una condizione dell'illegittimità della pubblicità comparativa non sia priva di fondamento, in quanto è basata sui considerando 3, 8 e da 16 a 18 della direttiva 2006/114, i quali menzionano la «pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa».
- 18 È in tale contesto che il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva [2006/114] debba interpretarsi, quanto alla tutela dei professionisti, riferita alla pubblicità che sia al contempo ingannevole ed illegittimamente comparativa ovvero a due distinti illeciti, anche autonomamente rilevanti, costituiti, rispettivamente, dalla pubblicità ingannevole e dalla pubblicità illegittimamente comparativa».

**Sulla questione pregiudiziale**

- 19 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se la direttiva 2006/114 debba essere interpretata nel senso che, per quanto riguarda la tutela dei professionisti, essa si riferisce alla pubblicità ingannevole e alla pubblicità illegittimamente comparativa come a due infrazioni autonome e che, per vietare e sanzionare una pubblicità ingannevole, non è necessario che quest'ultima costituisca anche una pubblicità illegittimamente comparativa.
- 20 A tal proposito occorre osservare che, da un lato, come afferma il giudice del rinvio, i considerando 3 e da 16 a 18 della direttiva 2006/114 utilizzano, nella versione in lingua italiana, la formulazione «pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa», il che potrebbe lasciare intendere che essi si riferiscano a una pubblicità che è al contempo ingannevole e illegittimamente comparativa. Dall'altro lato, il citato considerando 3 utilizza, in particolare nella sua versione in lingua francese, la formulazione «publicité trompeuse et (...) comparatives illicites» (pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa) e i citati considerando da 16 a 18 utilizzano, sempre in quest'ultima versione linguistica, la formulazione «publicité trompeuse ou (...) publicités comparatives illicites» (pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa), il che lascia invece intendere che si tratti di due diverse tipologie di pubblicità.
- 21 Tuttavia, secondo una giurisprudenza costante, la formulazione di disposizioni del diritto dell'Unione utilizzata in una delle versioni linguistiche non può essere l'unico elemento a sostegno dell'interpretazione di tali disposizioni. In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo di diritto dell'Unione, le disposizioni di cui trattasi devono essere interpretate in funzione della sistematica e della finalità della normativa di cui fanno parte (v. sentenze del 12 novembre 1998, *Institute of the Motor Industry*, C-149/97, Racc. pag. I-7053, punto 16 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 24 ottobre 2013, *Drozdovs*, C-277/12, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 39 e giurisprudenza ivi citata).
- 22 Nel caso di specie occorre, in primo luogo, ricordare che, ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2006/114, quest'ultima persegue un duplice obiettivo che consiste, da un lato, nel tutelare i professionisti dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali e, dall'altro, nello stabilire le condizioni di liceità della pubblicità comparativa.
- 23 In secondo luogo, si deve constatare che le nozioni di «pubblicità ingannevole» e di «pubblicità comparativa» sono oggetto di due distinte definizioni, contenute rispettivamente ai punti b) e c) dell'articolo 2 della direttiva 2006/114.
- 24 In terzo luogo, risulta dagli articoli 5, paragrafo 3, lettere a) e b), e 6 di tale direttiva che deve sussistere la possibilità di agire contro la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa dinanzi alle autorità giudiziarie o amministrative competenti degli Stati membri, che a dette autorità è conferito il potere di adottare provvedimenti al fine di far sospendere la pubblicità ingannevole o illegittimamente comparativa oppure di vietare tale pubblicità, e che gli Stati membri possono incoraggiare i controlli volontari per eliminare la pubblicità ingannevole ed illegittimamente comparativa. A differenza dei considerando da 16 a 18 della direttiva 2006/114 nella versione in lingua italiana, l'utilizzo, in tali articoli, della congiunzione «o», in tutte le versioni linguistiche, presuppone dunque la possibilità di adottare siffatti provvedimenti vuoi nei confronti di una pubblicità ingannevole, vuoi nei confronti di una pubblicità illegittimamente comparativa, senza richiedere l'esistenza cumulativa di tali due circostanze perché si configuri un'infrazione.

- 25 In quarto luogo, si evince chiaramente dalla direttiva 2006/114 che le disposizioni sulla pubblicità ingannevole e quelle sulla pubblicità comparativa perseguono logiche diverse. Tale direttiva prevede, al suo articolo 3, i criteri minimi e oggettivi per determinare se una pubblicità sia ingannevole e dunque illecita, mentre l'articolo 4 della medesima direttiva elenca le condizioni cumulative che una pubblicità comparativa deve soddisfare per poter essere considerata lecita (v., per analogia, sentenze del 18 giugno 2009, L'Oréal e a., C-487/07, Racc. pag. I-5185, punto 67, nonché del 18 novembre 2010, Lidl, C-159/09, Racc. pag. I-11761, punto 16) e il considerando 8 della direttiva 2006/114 ricorda, inoltre, che tale pubblicità può essere un mezzo legittimo per informare i consumatori nel loro interesse.
- 26 Risulta da quanto precede che, nell'ambito di tale direttiva, la pubblicità ingannevole e la pubblicità illegittimamente comparativa costituiscono ciascuna un'infrazione autonoma.
- 27 Tale interpretazione è corroborata dall'analisi dell'evoluzione della normativa dell'Unione nel settore della pubblicità ingannevole e comparativa. Infatti, la direttiva 84/450, nella sua versione iniziale, riguardava soltanto la pubblicità ingannevole. La normativa sulla pubblicità comparativa è stata introdotta in quest'ultima direttiva dalla direttiva 97/55/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 ottobre 1997, che modifica la direttiva 84/450 relativa alla pubblicità ingannevole al fine di includervi la pubblicità comparativa (GU L 290, pag. 18). L'obiettivo della direttiva 97/55, ai sensi del suo considerando 18, era quello di fissare le condizioni alle quali è consentita la pubblicità comparativa. Per contro, la direttiva in parola non ha affatto modificato le disposizioni della direttiva 84/450 relative alla pubblicità ingannevole. Successivamente, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali») (GU L 149, pag. 22), ha limitato l'ambito di applicazione della direttiva 84/450 alla tutela dei professionisti. Infine, la direttiva 2006/114 ha codificato quest'ultima direttiva. Ne consegue che il legislatore dell'Unione, nell'adottare le direttive 97/55 e 2006/114, non ha inteso modificare la normativa relativa alla pubblicità ingannevole quale prevista dalla direttiva 84/450, se non limitandone l'ambito di applicazione.
- 28 Alla luce di tutte le considerazioni sin qui svolte, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che la direttiva 2006/114 deve essere interpretata nel senso che, per quanto riguarda la tutela dei professionisti, essa si riferisce alla pubblicità ingannevole e alla pubblicità illegittimamente comparativa come a due infrazioni autonome e che, al fine di vietare e di sanzionare una pubblicità ingannevole, non è necessario che quest'ultima costituisca al contempo una pubblicità illegittimamente comparativa.

### **Sulle spese**

- 29 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Ottava Sezione) dichiara:

**La direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa, deve essere interpretata nel senso che, per quanto riguarda la tutela dei professionisti, essa si riferisce alla pubblicità ingannevole e alla pubblicità illegittimamente comparativa come a due infrazioni autonome e che, al fine di vietare e di sanzionare una pubblicità ingannevole, non è necessario che quest'ultima costituisca al contempo una pubblicità illegittimamente comparativa.**

Firme



