

PROVVEDIMENTO URGENTE IN DIRAMAZIONE



Roma 13 GEN. 2020

*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI
GIURIDICI E LEGISLATIVI

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DAGL 0000378 P-
del 13/01/2020



26242963

050173/10-3-4

A TUTTI I CAPI
UFFICIO LEGISLATIVO
LORO SEDI

Al Ragioniere Generale dello Stato
R O M A

OGGETTO: schema di disegno di legge recante disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria («ambush marketing»)
(GIUSTIZIA)

Ai fini di cui all'art. 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'art. 3, comma 4, del D.P.C.M. 10 novembre 1993, si trasmette lo schema del provvedimento in oggetto, da sottoporre al Consiglio dei Ministri, previo esame del Preconsiglio.

d'ordine del

PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE:
*DISCIPLINA DEL DIVIETO DI PUBBLICIZZAZIONE PARASSITARIA («AMBUSH
MARKETING»)*

ART. 1

(Divieto di pubblicizzazione parassitaria)

1. Sono vietate le attività di pubblicizzazione parassitaria poste in essere in occasione di eventi sportivi, o fieristici di rilevanza nazionale o internazionale, nonché in occasione di eventi dello spettacolo cui partecipano artisti di fama nazionale o internazionale, non autorizzate dai soggetti organizzatori ed aventi la finalità di ricavare un vantaggio economico o concorrenziale.
2. Costituiscono attività di pubblicizzazione parassitaria vietate ai sensi del comma 1:
 - a) la creazione di un collegamento indiretto fra un marchio o altro segno distintivo e uno degli eventi di cui al comma 1 idoneo a indurre in errore il pubblico sull'identità degli sponsor ufficiali;
 - b) la dichiarazione nella propria pubblicità di essere sponsor ufficiale di un evento di cui al comma 1 senza essere sponsor ufficiale;
 - c) la promozione del proprio marchio o altro segno distintivo tramite qualunque azione idonea ad attirare l'attenzione del pubblico, non autorizzata dall'organizzatore, che sia posta in essere durante uno degli eventi di cui al comma 1, o in luoghi attigui a quello in cui l'evento medesimo si tiene;
 - d) la vendita e la commercializzazione di prodotti o di servizi contraddistinti anche in parte con il logo di un evento di cui al comma 1 o con altri segni distintivi idonei a indurre in errore circa il logo medesimo o a ingenerare l'impressione di un collegamento indiretto con l'evento o con il suo organizzatore.
3. Non costituiscono attività di pubblicizzazione parassitaria le condotte poste in essere in esecuzione di contratti di sponsorizzazione conclusi con singoli atleti, squadre, artisti o partecipanti autorizzati a uno degli eventi di cui al comma 1.

ART. 2

(Ambito temporale di applicazione)

1. I divieti di cui all'articolo 1 operano dal novantesimo giorno antecedente alla data ufficiale di inizio degli eventi di cui all'articolo 1, comma 1, al novantesimo giorno successivo alla data ufficiale del termine degli eventi stessi.

ART. 3

(Sanzioni e tutela amministrativa e giurisdizionale)

1. Salvo che la condotta costituisca reato, chiunque viola i divieti di cui all'articolo 1 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 500.000 ad euro 2.500.000.
2. All'accertamento delle violazioni e all'irrogazione delle sanzioni provvede l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito "Autorità", che procede nelle forme di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in quanto compatibili.
3. Resta ferma l'applicazione da parte dell'Autorità della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, nonché della normativa a tutela della concorrenza e del mercato.

ART. 4

(Tutela diretta dei soggetti danneggiati)

1. Le previsioni della presente legge non escludono l'applicazione delle altre previsioni di legge a tutela dei soggetti che deducono la lesione di propri diritti o interessi per effetto delle condotte di cui all'articolo 1.

ART. 5

(Modifiche all'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30)

1. All'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, dopo le parole "o sportivo," sono inserite le seguenti: «le immagini che riproducono trofei,».

ART. 6

(Incremento della dotazione organica della Autorità garante della concorrenza e del mercato)

1. Il numero dei posti previsti per la dotazione organica del personale di ruolo non dirigenziale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato dall'articolo 11, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è incrementato di 20 unità nella qualifica di funzionario.

ART. 7

(Disposizioni finanziarie)

1. Dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.
2. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

A partire dal 13 giugno 2020 si svolgerà, in diversi paesi europei, la fase finale del Campionato europeo di calcio 2020 (“UEFA Euro 2020”), la cui principale innovazione è costituita dal fatto che essa non avrà luogo in una singola nazione, ma in diverse città europee, tra cui Roma, il cui stadio verrà, anzi, ad ospitare la partita inaugurale.

La rilevanza continentale dell’evento sportivo è tale da calamitare rilevanti interessi economici connessi all’impiego pubblicitario del logo e di ogni ulteriore segno distintivo connesso alla manifestazione. Elevato, quindi, è il rischio che operatori economici non autorizzati da regolari contratti di sponsorizzazione pongano in essere condotte tendenti ad associare surrettiziamente il proprio marchio o i propri prodotti ad un qualsiasi simbolo della manifestazione, determinando in tal modo un danno quantomeno triplice. La condotta in questione, infatti:

- 1) costituisce una forma di pubblicità ingannevole, in quanto genera nel pubblico la convinzione che il prodotto in tal modo pubblicizzato goda di una formale copertura di sponsorizzazione, invece inesistente;
- 2) lede gli operatori economici che, avendo concluso un regolare contratto di sponsorizzazione, si vedono privati – in parte anche significativa – del ritorno economico connesso alla commercializzazione dei propri beni o servizi, per effetto dello sviamento del pubblico su altri beni o servizi che solo apparentemente godono della sponsorizzazione;
- 3) danneggia gli enti organizzatori degli eventi – originari titolari dei diritti di sfruttamento del logo e dell’immagine dell’evento – i quali assistono ad un potenziale deprezzamento del valore di licenza dei diritti medesimi, a causa della difficoltà per i licenziatari di ottenere una piena ed adeguata repressione delle condotte che violano i contratti di sponsorizzazione.

L’imminenza dell’importante evento sportivo ha quindi evidenziato l’opportunità di adottare tempestivamente misure di adeguata repressione del fenomeno meglio noto con la locuzione di conio anglosassone «ambush marketing», locuzione traducibile alla lettera come «pubblicità d’imboscata», ma che nello schema di disegno di legge si è optato di rendere con la locuzione «pubblicizzazione ingannevole»

La fattispecie ha cominciato ad essere individuata negli Stati Uniti già a far tempo dagli anni Ottanta, in relazione ad ipotesi di sfruttamento, da parte degli operatori economici anche

di rilevanza internazionale, degli spazi commerciali che non erano già occupati dai programmi pubblicitari delle imprese che rivestivano la qualifica di *sponsor* ufficiali di eventi sportivi, in modo da generare in qualche modo nel pubblico un'associazione tra la pubblicità del c.d. *ambusher* e l'evento sportivo, come se il primo fosse comunque *sponsor* del secondo.

La successiva evoluzione dottrinale e giurisprudenziale ha progressivamente ampliato l'ambito della fattispecie, estendendone i confini ad ogni forma di condotta avente la finalità di associare abusivamente l'immagine di un'impresa ad un evento (soprattutto sportivo) per giovarsi dell'impatto mediatico e pubblicitario del medesimo senza tuttavia concludere con gli organizzatori alcun contratto per la concessione dei diritti sfruttamento pubblicitario.

Sono state, in tal modo, individuate varie forme di *ambush marketing* nelle quali la condotta illecita assume peraltro contorni sempre meno marcati e più sfumati. Si hanno così, tra le principali tipologie: 1) il c.d. “*ambushing predatorio*” (nel quale un soggetto che non ha concluso alcuna sponsorizzazione viene ad attribuirsi falsamente ed in modo espresso la veste di *sponsor*, o addirittura contesta falsamente la veste di *sponsor* ufficiale di un concorrente che invece ha effettivamente concluso un contratto di sponsorizzazione); 2) il c.d. “*ambushing di sfruttamento*” (nel quale un operatore economico cerca di associare il proprio nome ad un evento vantando un rapporto legittimo ma non necessariamente sancito in un accordo di sponsorizzazione ufficiale); 3) il c.d. “*ambushing graduato*” o “*auto-ambushing*” (nel quale un soggetto che è effettivamente *sponsor* ufficiale pone in essere attività di pubblicizzazione che esorbitano dall'ambito convenuto contratto di sponsorizzazione); 4) il c.d. “*ambushing per associazione*” (nel quale un soggetto impiega immagini o di terminologia al fine di creare nei terzi l'erronea sensazione che egli abbia collegamenti con un evento); 5) il c.d. “*ambushing per distrazione*” (nel quale un soggetto privo di sponsorizzazione organizza eventi pubblicitari a ridosso dei luoghi ove si svolge l'evento o in concomitanza con esso, pur senza operare alcun riferimento al medesimo, ma al solo scopo di sfruttare la capacità attrattiva di pubblico e attenzione dell'evento medesimo).

Il progressivo ampliamento della figura genera, tuttavia, il rischio di suggerire un eccessivo irrigidimento della tutela di clausole di esclusiva che, di per sé, costituiscono in ogni caso limiti all'esercizio dell'attività economica degli operatori del mercato, e che pertanto non devono tradursi – neppure tramite la tutela ad esse offerta - in ingiustificate restrizioni alla libertà d'impresa. In questo senso, si deve rammentare che gli effetti di restrizione concorrenziale connessi alle clausole di esclusiva possono trovare giustificazione solo nei casi in cui risultino giustificati in termini di ampiezza, durata e proporzionalità rispetto alla tutela degli investimenti

realizzati, mentre risultano preclusi dai divieti di intese restrittive della concorrenza o di abusi di posizione dominante quando siano idonei a causare sostanziali conseguenze di limitazione o esclusione dal mercato, e non siano indispensabili per la tutela degli investimenti.

Ciò vale a palesare le ragioni per cui lo schema di disegno di legge oggetto della presente Relazione ha volutamente escluso dal proprio ambito di operatività alcune fattispecie dai contorni più sfumati, in considerazione del fatto che la repressione delle medesime avrebbe potuto generare un vero e proprio effetto anticoncorrenziale, incompatibile anche con i principi dell'Unione europea.

Sul piano dell'evoluzione dei tentativi di disciplina del fenomeno, occorre ricordare che i primi soggetti ad attivarsi per contenere e limitare le condotte di pubblicizzazione parassitaria sono stati i grandi enti organizzatori degli eventi sportivi di rilevanza continentale o planetaria.

Significativo punto di partenza è costituito, in particolare, dagli articoli 1 e 2 del trattato di Nairobi concernente la protezione del simbolo olimpico, adottato a Nairobi il 26 settembre 1981 e firmato dall'Italia a Ginevra il 15 giugno 1983, ratificato con legge 24 luglio 1985, n. 434. Una più articolata disciplina di tutela delle sponsorizzazioni connesse ai giochi olimpici, peraltro, è costituita dalla *Rule 40* e dalla *Rule 50* della Carta Olimpica, il cui contenuto è esplicitato dalle relative *Bye-Laws* (regolamenti attuativi). Lo stesso C.I.O. individua linee guida di *brand protection* che devono essere adottate dal paese che ospita i giochi olimpici, e la cui parte più significativa è dedicata alla repressione dell'*ambush marketing*.

I paesi ospitanti i Giochi olimpici, poi, hanno adottato, in occasione dei Giochi medesimi, specifici atti normativi destinati a disciplinare i profili di commercializzazione connessi allo svolgimento del più importante evento sportivo a livello planetario (si vedano, ad esempio, atti normativi come: *London Olympic Bill* del 2005; *Olympic Arrangements Act* del 2000 per le olimpiadi di Sidney; legge greca 3254/2004 per le olimpiadi di Atene; *Olympic and Paralympic Marks Act* del 2007 per le Olimpiadi Invernali di Vancouver).

Non dissimili iniziative sono state adottate dalla F.I.F.A. in occasione di eventi come la fase finale dei campionati mondiali di calcio, come ben attestato, esemplificativamente, dalle *Media and Marketing Regulations for the Final Competition of the 2018 FIFA World Cup Russia*.

Sul piano dell'attività normativa vera e propria, nella maggior parte dei casi gli interventi legislativi hanno adottato spesso la scelta di dettare una disciplina temporanea dedicata a singoli eventi, come nei casi poc'anzi citati e ulteriormente in quelli: del canadese *Olympic Act* del

1976 (cui poi ha fatto seguito l'*Olympic and Paralympic Marks Act* del 2007 per i giochi invernali del 2010), dell'australiano *Olympic Arrangement Act* del 2000 o del britannico *London Olympic Games and Paralympic Games Act* del 2006. Non mancano tuttavia ipotesi in cui l'opzione normativa è stata nel senso dell'elaborazione di discipline generali, come negli esempi dello statunitense *Trademark Counterfeiting Act* del 1984, del neozelandese *Major Events Management Act* (peraltro adottato in vista della Coppa del Mondo di rugby del 2011) o del portoghese *Decreto-Lei* n. 193/2008.

In Italia il tema dell'*ambush marketing* è stato affrontato a livello di diritto positivo in un solo caso, costituito dall'articolo 3, comma 2, della legge 17 agosto 2005, n. 167, recante *Misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei Giochi invernali «Torino 2006»*. La previsione, nello specifico, vietava di *“intraprendere attività parallele a quelle esercitate da enti economici o non economici, autorizzate dai soggetti organizzatori dell’evento sportivo, al fine di ricavarne un profitto economico”*, ma – come previsto all'articolo 2, comma 4 – ha cessato di essere vigente alla data del 31 dicembre 2006.

Un primo tentativo di dettare una disciplina organica e non temporanea del fenomeno dell'*ambush marketing* si è avuto nella XVI legislatura con la presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge n. 1620 (a prima firma Lolli), recante *disposizioni per la tutela dei segni distintivi delle società sportive, enti e federazioni, e per la disciplina della loro utilizzazione commerciale e delle sponsorizzazioni sportive*. Il disegno di legge, però, non ha visto completare il proprio *iter* parlamentare per divenire legge prima della scadenza della legislatura.

Identico esito ha avuto il secondo tentativo, costituito dalla presentazione al Senato della Repubblica nella XVII legislatura del disegno di legge n. 1635 (a prima firma Idem) recante *Misure per la tutela dei segni distintivi caratterizzanti eventi, società a venti fini di lucro e non, società sportive, federazioni ed enti sportivi, Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) per il contrasto del fenomeno dell’ambush marketing*, proposto, peraltro, anche in considerazione dell'allora imminente svolgimento dell'Esposizione Universale *EXPO MILANO 2015*.

Sempre in vista dell'Esposizione Universale *EXPO MILANO 2015*, il Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015*) prevedeva all'interno dell'art. 5 (*Disposizioni volte ad accelerare la realizzazione di Expo*

2015) il comma 1, lett. e) recante una specifica delega al Governo per l'adozione di misure di tutela dei segni distintivi dell'Esposizione Universale *EXPO MILANO 2015*, con particolare riferimento alla repressione dell'«ambush marketing» (*“e) con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per lo Sviluppo Economico di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 30 aprile 2013, sono individuate misure volte alla tutela dei segni distintivi di Expo 2015 SpA in relazione all'Esposizione Universale "Expo Milano 2015", ivi compreso quanto necessario a garantire l'appartenenza in via esclusiva dei beni immateriali rappresentati da marchi, loghi, denominazioni, simboli e colori che contraddistinguono l'attività e l'Esposizione, ed al relativo uso per il periodo di svolgimento dell'evento e comunque non oltre il 31 dicembre 2015. Con il medesimo decreto sono individuati specifici interventi volti a reprimere attività parallele a quelle esercitate da enti economici o non economici, non autorizzate da Expo 2015 SpA, dirette ad intraprendere attività di commercializzazione parassitaria al fine di ricavarne visibilità o profitto economico (fenomeno del c.d. "ambush marketing"), anche prevedendo le relative sanzioni amministrative da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 250.000 euro, fatte salve le sanzioni già previste dalla legislazione vigente”*). La delega, tuttavia, non è mai stata esercitata.

Allo stato attuale, quindi, la repressione del fenomeno dell'*ambush marketing* può cercare un fondamento in fonti di rango sia europeo – e cioè la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, volta a sanzionare le pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori nel mercato interno (recepita con il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 146) e la direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, sulla pubblicità ingannevole e comparativa (recepita con il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145) – sia nazionale (a partire dal Codice del Consumo), che tuttavia non contengono riferimenti specifici all'*ambush marketing*. L'assenza di detti riferimenti specifici viene a tradursi in concreto nel fatto che, se in alcune ipotesi le fonti in questione possono trovare applicazione piuttosto agevole (ad esempio nel caso dell'associazione di un marchio o del nome dell'*ambusher* a un evento, in quanto tale associazione può effettivamente risultare ingannevole nei confronti del consumatore tramite la creazione di un apparente legame commerciale che in realtà non sussiste), in altre ipotesi esse invece lasciano delle “zone d'ombra” che rendono difficile operare un adeguato intervento repressivo (per esempio non sempre l'*ambush marketing* rientra in modo piano nella definizione di pubblicità ingannevole contenuta nel D. Lgs. 2 agosto 2007, n. 145).

In sintesi, la possibilità che le condotte di *ambush marketing* vengano ad avvalersi di possibile lacune presenti nel dato di diritto positivo, unitamente al carattere ibrido di tali condotte (per la capacità che esse hanno di integrare sia una pubblicità ingannevole sia una forma di concorrenza sleale), hanno indotto molti operatori ad invocare un intervento normativo che venga a disciplinare la materia in modo specifico ma generalizzato, e non più limitato a singoli eventi.

Il presente disegno di legge mira, pertanto, a dettare una disciplina generale e non contingente di repressione dei fenomeni di pubblicizzazione parassitaria, superando ogni forma di disciplina mirata a specifiche manifestazioni, e quindi afflitta da evidenti limiti di applicazione temporale e di ambito operativo. La scelta, diametralmente opposta, è stata quella di elaborare una disciplina generale, individuando una serie di eventi – sportivi, fieristici o dello spettacolo – nei quali il fenomeno dell'*ambush marketing* ha maggiori possibilità di manifestarsi, e ulteriormente delimitando – nell'ampio ambito delle fattispecie che a livello teorico sono state qualificate come *ambush marketing* – quelle condotte che presentano connotati più marcati in senso anticoncorrenziale (o di concorrenza illecita), e per le quali, conseguentemente, appare giustificato il ricorso ad un rimedio di caratura pubblicistica. In tal modo la scelta di assicurare un sistema sanzionatorio amministrativo viene a sottrarsi a possibili dubbi sulla compatibilità con principio della libera concorrenza, presentandosi il medesimo come rimedio posto a tutelare proprio forme di corretta concorrenza e meccanismi di adeguata e non perturbata allocazione di valori economici.

Le opzioni di fondo dell'intervento, sono state quindi:

- 1) di procedere, trattandosi di una ipotesi di illecito amministrativo retto dal principio di tassatività della fattispecie, ad un'adeguata individuazione degli eventi in relazione ai quali affermare la concreta lesività dell'*ambush marketing*;
- 2) di operare parimenti un'adeguata individuazione del lasso temporale in cui le condotte di pubblicizzazione parassitaria presentano concreta lesività, essendo le stesse connesse ad eventi il cui richiamo mediatico e pubblicitario ha comunque una durata limitata nel tempo;
- 3) di operare un attento bilanciamento tra le esigenze di tutela delle aspettative economiche dell'organizzatore e dello *sponsor* ufficiale di un evento, da un lato, e le esigenze pubblicitarie di operatori terzi anche in occasione di eventi a grande risonanza mediatica, dall'altro, decidendo, quindi:

- a) di non recepire tutte le condotte di *ambush marketing* teorizzate dalla dottrina, e di escludere alcune condotte (come il c.d. *saturation marketing*) la cui repressione si tradurrebbe in una eccessiva limitazione del diritto economico all'accesso ai canali pubblicitari, oltre a comportare una indiretta ed impropria estensione del diritto di privativa di organizzatore e *sponsor* rispetto a canali pubblicitari che si pongono in rapporto anche solo di mera occasionalità rispetto all'evento sportivo;
 - b) di esplicitare la non punibilità delle condotte di sponsorizzazione inerenti singoli partecipanti all'evento e derivanti da separati ma regolari contratti di sponsorizzazione, pena l'attribuzione alla sponsorizzazione dell'evento di un indebito effetto di neutralizzazione delle singole sponsorizzazioni, con effetto anticoncorrenziale;
- 4) di specificare che la fattispecie delineata dalla legge non solo lascia immutate:
- I) le previsioni che configurano e reprimono ipotesi di reato;
 - II) l'applicazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, nonché della normativa a tutela della concorrenza e del mercato;
- ma anche si cumula alle ordinarie misure – soprattutto di diritto industriale – di tutela e repressione, attivabili dai singoli soggetti lesi;
- 5) di individuare nell'Autorità Garante della Concorrenza - in considerazione della evidente inerenza delle condotte di *ambush marketing* all'ambito del mercato e della concorrenza nonché della tutela dei consumatori da pubblicità ingannevole - il soggetto tecnicamente più qualificato per l'accertamento e la repressione delle condotte.

L'elaborazione finale del testo è stata preceduta sia dalla costituzione di un "Tavolo UEFA – EURO2020", con interlocuzioni che hanno interessato il Ministero dello sviluppo economico, la Federazione italiana Gioco Calcio, la Guardia di finanza, la Polizia di Stato, il Comune di Roma, sia da una formale interlocuzione con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato la quale, su richiesta del Gabinetto del Ministro della giustizia, ha reso parere (Rif. n. ST19) ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

Nonostante le perplessità espresse in quest'ultimo parere in ordine alla opportunità dell'adozione di una specifica disciplina in materia, ulteriori valutazioni basate anche sull'esame di dottrina (nazionale ed internazionale) e della giurisprudenza hanno permesso di ravvisare una non piena idoneità del quadro normativo attuale ad assicurare un'adeguata tutela contro il fenomeno, corroborando l'opinione circa la necessità di introdurre una disciplina specifica e mirata. Per contro, sono stati recepiti i suggerimenti che la stessa Autorità ha formulato in ordine al contenuto della disciplina ed alla concreta formulazione delle previsioni.

Passando all'esame dell'articolato, il disegno di legge si compone di 7 articoli.

L'articolo 1 enuncia il divieto generale di pubblicizzazione parassitaria di cui viene, quindi, formalmente introdotta la figura e la denominazione.

Il primo comma individua l'ambito oggettivo di operatività della fattispecie, costituito da eventi sportivi o fieristici di rilevanza nazionale o internazionale o di eventi dello spettacolo cui partecipano artisti di fama internazionale o nazionale. Si tratta di un elemento costitutivo della fattispecie, in quanto le condotte di pubblicizzazione parassitaria potranno ritenersi sussistenti solo ove commesse in occasione di tali eventi. Le esigenze di bilanciamento tra tutela degli interessi dei soggetti coinvolti in un regolare contratto di sponsorizzazione (e consumatori), da un lato, e tutela della libera concorrenza, dall'altro, hanno suggerito di individuare una serie specifica e qualificata di presupposti, e cioè quegli eventi nei quali la pubblicizzazione parassitaria ha concrete ragioni di essere esperita in virtù del significativo ritorno economico che può generare. Per contro, si è ritenuto di non limitare l'operatività della fattispecie ai soli eventi sportivi, ma di estenderla ad eventi che comunque possono presentare ampia o ampissima risonanza mediatica e pubblicitaria come eventi fieristici (non si dimentichi che il disegno di legge n. 1635 venne presentato in vista dell'Esposizione Universale *EXPO MILANO 2015*) nonché i più importanti eventi dello spettacolo, in considerazione della rilevanza che in essi hanno ormai assunto le sponsorizzazioni.

La individuazione della fattispecie è completata da altri due elementi costitutivi: il primo è costituito dal fatto che la pubblicizzazione parassitaria deve consistere in condotte non autorizzate dai soggetti organizzatori; il secondo è costituito dalla finalità che tali condotte devono avere, e cioè quella di ricavare un vantaggio economico e concorrenziale. Quanto all'assenza dell'autorizzazione dei soggetti organizzatori, si tratta di chiarire che, al di là della presenza di un formale contratto di sponsorizzazione, l'esistenza di una autorizzazione anche

informale dei soggetti organizzatori rende la condotta non illecita ai fini dell'applicazione della presente legge (salve, invece, le altre conseguenze di tipo penale o civilistico).

Quanto alla finalità, va considerato che gli *ambushers* – quasi per definizione e come evidenziato anche dalla casistica – sono grandi imprese a propria volta titolari di marchi rinomati, e quindi soggetti operanti con finalità di lucro, le quali pongono in atto le condotte di pubblicizzazione parassitaria allo scopo di conseguire un lucro e di sottrarre indebitamente fette di mercato ai concorrenti. Restano invece escluse dal divieto le condotte non aventi scopo di vantaggio economico, e quindi poste in essere da enti privi di scopo di lucro, salve, in questo caso, le conseguenze derivanti da altre previsioni dell'ordinamento.

Il secondo comma contiene invece l'elenco delle condotte che integrano la pubblicizzazione parassitaria vietata. Come già chiarito, l'opzione normativa di fondo è stata quella di non recepire tutte le condotte di *ambush marketing* teorizzate dalla dottrina, ed anzi di escluderne alcune (come il c.d. *saturation marketing*) proprio allo scopo di evitare eccessive e non giustificate limitazioni della concorrenza (in particolare sui canali pubblicitari).

Sono state, quindi, individuate come condotte illecite unicamente:

- a) la creazione di un collegamento indiretto fra un marchio od altro segno distintivo ed uno degli eventi di cui al comma 1 idoneo ad indurre il pubblico in errore sull'identità degli sponsor ufficiali ("*ambushing di sfruttamento* ");
- b) la dichiarazione nella propria pubblicità di essere sponsor ufficiale di un evento di cui al comma 1 del quale non si è invece sponsor ufficiale ("*ambushing predatorio* ");
- c) la promozione del proprio marchio od altro segno distintivo tramite qualunque azione idonea ad attirare l'attenzione del pubblico, non autorizzata dall'organizzatore, che sia posta in essere durante uno degli eventi di cui al comma 1, o in luoghi attigui a quello in cui esso l'evento medesimo si tiene ("*ambushing per distrazione* " o "*ambush per intrusione* ");
- d) la vendita e la commercializzazione di prodotti o di servizi contraddistinti anche in parte con il logo di un evento di cui al comma 1 o con altri segni distintivi idonei ad indurre in errore circa il logo medesimo o ad ingenerare l'impressione di un collegamento indiretto con l'evento o con il suo organizzatore ("*ambushing per associazione* ").

Il terzo comma mira a risolvere possibili conflitti tra le sponsorizzazioni degli eventi veri e propri (soprattutto sportivi) e sponsorizzazioni che riguardino singoli partecipanti (soprattutto singoli atleti o squadre), e chiarisce che non possono considerarsi pubblicizzazione parassitaria

le condotte poste in essere in esecuzione di separati contratti di sponsorizzazione. Si è, quindi, optato per una soluzione meno restrittiva di quella assunta, ad esempio dal paragrafo 3 della Bye-law to Rule 40 della Carta Olimpica, in considerazione dell'effetto eccessivamente restrittivo della concorrenza che tale soluzione presentava. È, tuttavia, evidente che, esclusa l'operatività della fattispecie di illecito amministrativo, eventuali pattuizioni più restrittive potranno comunque trovare tutela nella separata sede civile, ove integrino – ad esempio – gli estremi della concorrenza sleale.

L'articolo 2 disciplina l'ambito temporale dei divieti contemplati dall'articolo 1, stabilendo che i medesimi operano dal novantesimo giorno precedente la data ufficiale di inizio del singolo evento e vengono meno allo scadere del novantesimo giorno successivo alla data ufficiale del termine.

La scelta del lasso temporale è avvenuta in considerazione del fatto che l'attesa mediatica (ed il conseguente interesse pubblicitario) relativa a ciascun evento si genera concretamente qualche mese prima del suo inizio vero e proprio, mentre nella fase temporale più anteriore l'interesse dei *media* è meno marcato e spesso distolto da eventi di similare portata. E', invece, nella fase che precede di pochi mesi l'evento che l'attenzione dei *media*, l'interesse del pubblico e – conseguentemente – l'attrattiva pubblicitaria vengono a crescere esponenzialmente, ponendo i presupposti perché anche l'attività dell'*ambusher* possa ottenere quel riscontro economico rilevante che costituisce uno degli elementi costitutivi della fattispecie.

Parimenti, una volta terminato l'evento l'interesse mediatico e pubblicitario vengono rapidamente a scemare e la relativa attività di *marketing* si riduce sino ad esaurirsi.

L'articolo 3 disciplina le sanzioni e la tutela amministrativa e giurisdizionale.

Viene, in particolare, previsto che:

- 1) salvi i casi in cui la condotta venga a costituire reato, la violazione dei divieti di cui all'articolo 1 sia punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 500.000 sino ad euro 2.500.000.
- 2) l'accertamento delle violazioni e l'irrogazione delle sanzioni siano effettuati dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- 3) l'Autorità debba procedere nelle forme di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in quanto compatibili.

4) resti in ogni caso ferma l'applicazione, da parte dell'Autorità, della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, nonché della normativa a tutela della concorrenza e del mercato.

La misura dell'entità massima trova spiegazione nel fatto che le condotte in questione vengono poste solitamente in essere da grandi operatori economici, generando spesso rilevanti profitti. Proprio l'esigenza di operare un adeguato bilanciamento sanzionatorio rispetto a quel "vantaggio economico o concorrenziale" che costituisce elemento costitutivo finalistico della fattispecie ha suggerito di determinare l'entità massima della sanzione in misura idonea a neutralizzare l'eventuale vantaggio economico.

La scelta dell'Autorità Garante della Concorrenza come entità deputata all'accertamento e repressione delle condotte è stata suggerita dalla evidente inerenza delle condotte di *ambush marketing* sia all'ambito del mercato e della concorrenza sia alla tutela dei consumatori da pubblicità ingannevole, settori di piena competenza dell'Autorità. Per non dissimili ragioni si è ritenuto – anche su suggerimento dell'Autorità – di sottoporre il procedimento di accertamento e sanzione alle forme di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, con clausola finale di compatibilità.

Poiché la disciplina in materia di pubblicizzazione parassitaria ha la finalità di reprimere soprattutto le condotte che non appaiono pienamente riconducibili a fattispecie già disciplinate nell'ordinamento, il comma 3 viene a chiarire che le previsioni in esame non valgono ad escludere l'operatività di altre fonti come il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, il decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, e la disciplina a tutela della concorrenza e del mercato.

L'articolo 4 chiarisce che l'applicazione dei meccanismi sanzionatori di tipo amministrativo previsti dal disegno di legge non vale in alcun modo ad escludere l'operatività delle altre previsioni di legge poste a tutela delle posizioni soggettive dei singoli soggetti che assumano di essere stati lesi dalla condotta dell'*ambusher*. Restano quindi pienamente vigenti i rimedi civilistici come, ad esempio, l'art. 2598 c.c. in tema di concorrenza sleale o i rimedi posti a tutela dei consumatori, qualora la condotta venga a ledere anche i diritti di questi ultimi.

L'articolo 5 viene ad integrare l'articolo 8, comma 3, del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (*Codice della proprietà industriale, a norma dell'articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273*) prevedendo la possibilità di registrare o usare come marchio "solo

dall'avente diritto, o con il consenso di questi, o dei soggetti di cui al comma 1” le immagini che riproducono trofei. Va osservato che la norma in questione prevedeva già la possibilità di registrare “*i segni usati in campo (...) sportivo*” e “*le denominazioni e sigle di manifestazioni*”, ponendosi, quindi, l’attuale modifica in sostanziale continuità con la previgente regola. L’innovazione si giustifica con l’evidente richiamo pubblicitario ormai assunto dalle immagini che riproducono trofei, e con il loro sempre più massiccio impiego nella realizzazione di abbigliamento, *gadgets*, e altri prodotti di largo consumo.

L’articolo 6 prevede un incremento della dotazione organica dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Viene, in particolare, previsto che al fine di consentire il migliore esercizio delle attribuzioni disciplinate dalla nuova legge, il numero dei posti previsti per la pianta organica del personale di ruolo non dirigenziale dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato dall’articolo 11, comma 1, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, sia incrementato di 20 unità nella qualifica di funzionario.

La previsione recepisce in parte una fondata sollecitazione formulata dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato e mira a fornire a quest’ultima le risorse umane necessarie per lo svolgimento del nuovo compito di repressione della pubblicizzazione parassitaria.

L’articolo 7 contiene le disposizioni finanziarie

Viene, in particolare, previsto che:

- 1) dall’attuazione delle disposizioni di cui alla legge non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fermi gli oneri a carico dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato;
- 2) le amministrazioni interessate provvederanno agli adempimenti previsti dal presente decreto con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Va al riguardo rammentato che l’attività dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato non grava sul bilancio dello Stato in quanto, ai sensi del comma 7-ter dell’articolo 10 della legge n. 287/1990, il fabbisogno dell’istituzione viene garantito tramite un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a cinquanta milioni di euro, fissato nella misura dello 0,08 per mille (soglia massima) del fatturato risultante dall’ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitali.

Il comma 7- quater dell'articolo 10 della stessa legge n. 287/1990 stabilisce che le eventuali variazioni della misura del contributo e delle modalità di versamento dello stesso, possono essere adottate con deliberazione dell'Autorità stessa nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitale, ferma restando la soglia massima di contribuzione disciplinata al comma 7-ter dell'articolo sopra citato.

Secondo i dati riportati dalla stessa Autorità, attualmente l'aliquota di contribuzione per l'anno 2019 è pari allo 0,055 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitale. Come è dato evincere dalla relazione tecnica, ipotizzando un incremento marginale di tale aliquota nell'ordine dello 0,002 per mille si potrebbe garantire la copertura finanziaria delle 20 unità di personale, senza gravare sulla finanza pubblica.

RELAZIONE TECNICA

Il presente disegno di legge, composto da sette articoli, è diretto a dettare una disciplina generale e non contingente di repressione dei fenomeni di pubblicizzazione parassitaria “Ambush marketing”, superando ogni forma di disciplina mirata a specifiche manifestazioni e quindi afflitta da evidenti limiti di applicazione temporale e di ambito operativo.

Si rappresenta, *in primis*, che la scelta di elaborare una disciplina generale individuando un sistema sanzionatorio amministrativo - trattandosi di ipotesi di illecito amministrativo - che intervenga soltanto quando si è in presenza di eventi (sportivi, fieristici o dello spettacolo) in relazione ai quali sia possibile affermare la *concreta lesività* dell’attività di pubblicizzazione parassitaria “Ambush marketing”, consente di escludere alcune condotte che verrebbero altrimenti recepite nell’ambito del fenomeno, traducendo così la disciplina dettata per la precisa materia qui individuata, in una eccessiva limitazione del principio della libera concorrenza. Accanto quindi alla scelta di rendere tassative le fattispecie da assicurare al sistema sanzionatorio amministrativo, si prevede anche di individuare un adeguato lasso temporale in cui le condotte di pubblicizzazione parassitaria presentano tale concreta lesività e di esplicitare la non punibilità di quelle condotte di sponsorizzazione inerenti singoli partecipanti all’evento che derivino da separati, ma regolari contratti di sponsorizzazione.

Con l’articolo 1 della presente proposta di legge “Divieto di pubblicizzazione parassitaria” si vietano quelle attività di pubblicizzazione, che vengono poste in essere in occasione di eventi sportivi, fieristici e di spettacolo di rilevanza sia nazionale che internazionale, che sono prive delle autorizzazioni da parte dei soggetti organizzatori ed hanno come scopo quello di ricavare un vantaggio economico e concorrenziale, individuando così l’ambito oggettivo di operatività della fattispecie in esame. Al successivo *comma 2* viene fornito un elenco delle attività che costituiscono pubblicizzazione parassitaria, le quali sono, quindi, vietate, sottolineando inoltre la tassatività di tale elencazione. Infine, con il *comma 3* viene precisato che le condotte, poste in essere in adempimento di separati contratti di sponsorizzazione, con singole squadre, atleti o artisti, non costituiscono ipotesi di pubblicizzazione parassitaria.

L'articolo 2 detta l'ambito temporale dei divieti elencati al precedente *articolo 1* del presente disegno di legge, giustificando la scelta del lasso temporale con il fatto che l'interesse mediatico e pubblicitario si inizia a concretizzare in un periodo antecedente a quello di effettiva realizzazione dell'evento.

Con l'articolo 3 viene dettata la disciplina delle sanzioni amministrative pecuniarie e più in generale della tutela amministrativa e giurisdizionale. Si prevede, infatti, che ad eccezione che il fatto non costituisca reato, è punito con la sanzione amministrativa pecunaria da euro 500.000 ad euro 2.500.000 chiunque violi i divieti disciplinati all'articolo 1 del presente decreto. Competente ad accertare le violazioni in materia di pubblicizzazione parassitaria ed ad irrogare sanzioni è l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo le modalità di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in quanto compatibili. Si chiarisce al successivo *comma 3* che resta ferma l'applicazione da parte dell'Autorità della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette (D.lgs. n. 206 del 2005), pubblicità ingannevole e comparativa illecita (D.lgs. 145 del 2007) e della normativa a tutela della concorrenza e del mercato.

L'articolo 4 chiarisce che restano pienamente vigenti i rimedi posti a tutela delle posizioni soggettive dei singoli soggetti che possono essere stati lesi dalla condotta dell'ambusher, quali ad esempio i rimedi civilistici in tema di concorrenza sleale o i rimedi posti a tutela dei consumatori.

Con l'articolo 5 viene integrato l'articolo 8, comma 3 del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, nel senso di prevedere la possibilità di registrare o usare come marchio anche le immagini che riproducono i trofei in linea con le regole della legislazione previgente.

L'articolo 6 prevede di incrementare la pianta organica dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato di 20 unità di personale, al fine di consentire una più efficiente gestione delle competenze attribuite dalla presente legge e realizzare in maniera più tempestiva ed efficace la repressione delle condotte di pubblicizzazione parassitaria.

Per lo svolgimento delle attività di accertamento delle violazioni del divieto di pubblicizzazione parassitaria e del procedimento istruttorio in contraddittorio, si stima di procedere ad un incremento della dotazione organica di *12 funzionari* da inquadrare al livello iniziale della carriera direttiva (F6), per un costo complessivo annuo - comprensivo di tutti gli oneri a carico dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato - pari a circa *1.193.800,00 euro* e di *8 impiegati* da inquadrare al livello iniziale della carriera operativa (I6) per un costo complessivo -

comprendivo di tutti gli oneri a carico dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato- di circa euro 490.800,00 a decorrere dall'anno 2020.

Si precisa, infine, che l'onere derivante dall'incremento di 20 unità di personale di cui si è detto sopra, pari a circa euro 1.684.600,00, è a carico della stessa Autorità e non grava sulla finanza pubblica, in quanto l'Autorità provvede alla copertura delle spese per il proprio funzionamento mediante un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a cinquanta milioni di euro, fissato nella misura dello 0,08 per mille (soglia massima) del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitale ai sensi dell'articolo 10, comma 7-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287 .

Il comma 7- quater dell'articolo 10 della citata legge stabilisce che le eventuali variazioni della misura del contributo e delle modalità di versamento dello stesso, possono essere adottate con deliberazione dell'Autorità stessa nel limite massimo dello 0,5 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitale, ferma restando la soglia massima di contribuzione disciplinata al comma 7-ter dell'articolo sopra citato.

Secondo i dati riportati dalla stessa Autorità, attualmente l'aliquota di contribuzione per l'anno 2019 è pari allo 0,055 per mille del fatturato risultante dall'ultimo bilancio approvato dalle stesse società di capitale. Ipotizzando un incremento marginale di tale aliquota nell'ordine dello 0,002 per mille si potrebbe garantire la copertura finanziaria delle 20 unità di personale come previsto nel presente articolo, realizzando così la neutralità della spesa e non gravando sulla finanza pubblica.

L'articolo 7 detta le disposizioni finanziarie, assicurando che dall'attuazione del provvedimento in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Infatti, all'onere quantificato all'articolo 6 del presente provvedimento si provvede nell'ambito delle risorse finanziarie previste a legislazione vigente nel Bilancio dell'Autorità garante per la concorrenza e del mercato, alimentate in modo autonomo mediante il versamento del contributo da parte delle società di capitale con fatturato superiore a cinquanta milioni.