



OMCEO - Corso di Aggiornamento sul tema "ABUSIVISMO E PUBBLICITÀ"

Pubblicità nel settore dei Servizi Sanitari L'esperienza Antitrust

Ermelinda Ciaralli *

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione Servizi per la Tutela del Consumatore

Roma, 8 maggio 2014

* Il presente documento riflette esclusivamente le opinioni del relatore e non impegna l'Istituzione di appartenenza



Inquadramento normativo

Le pratiche commerciali scorrette

- Direttiva 2005/29/CE (*UCP Directive*) – Reg (CE) 2006/2004
- Il 21 settembre 2007 sono entrati in vigore i decreti di attuazione
 - D. Lgs n. 145/2007 (B2B) - Pubblicità ingannevole e comparativa fra professionisti
 - D. Lgs. n.146/2007 (B2C) - Pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori (artt. 18-27 del Codice del Consumo, D.Lgs 206/2005)
- La “pratica commerciale” è non solo il Messaggio pubblicitario ingannevole, ma ogni atto volto alla vendita di un bene o servizio (azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale)
- Una pratica commerciale è scorretta se
 - È contraria alla diligenza professionale (principi generali di correttezza e buona fede nel settore di attività interessato)
 - È idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio inducendolo ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti preso

Le pratiche commerciali scorrette

- Ingannevoli → “Induzione in errore” → informazioni
 - Azioni ingannevoli
 - Omissioni informative
 - Il CdC include una stringente disciplina in relazione a pratiche che riguardano prodotti/servizi pericolosi per i consumatori, omette di darne notizia inducendoli a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza o che possono minacciare la sicurezza di bambini e adolescenti
 - Tale previsione va oltre quanto previsto dalla Dir. 29/2005

- Aggressive → “limitano la libertà di scelta” → comportamenti
 - Modi: Molestie, coercizione o indebito condizionamento
 - Criteri:
 - i tempi, il luogo, le minacce, lo sfruttamento di eventi tragici
 - ostacoli non contrattuali, onerosi o sproporzionati, imposti al consumatore che intenda esercitare i propri diritti contrattuali quali il recesso
 - qualsiasi minaccia di promuovere un'azione legale ove tale azione sia infondata

- Black list

Tutela delle microimprese

- In Italia la tutela dalle pratiche commerciali scorrette è stata estesa alle microimprese
- Il Codice del Consumo è stato modificato dal decreto-legge 1/2012 (L. 27/2012) recante «*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*»
 - Definizione di microimprese: « *entità, società o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica, anche a titolo individuale o familiare, occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato annuo non superiori a due milioni di euro...*» - Articolo 18 (let. d-bis) CdC
 - Ambito di applicazione «*Il presente titolo (CdC) si applica alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto, nonché alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e microimprese. Per le microimprese la tutela in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145.*» Articolo 19 CdC

Direttiva sui diritti dei consumatori

- Il D.Lgs 21/2014 sui diritti dei consumatori (direttiva n. 83/2011/EC) ha modificato la normativa sui contratti a distanza (internet, teleselling, posta) e fuori dei locali commerciali (es. porta a porta)
- Le nuove disposizioni entrano in vigore dal 13 giugno 2014, le norme sulle competenze dell'Autorità sono già in vigore (26 marzo 2014)
- Principali novità:
 - **informativa precontrattuale**: identità del professionista, caratteristiche del prodotto o del servizio, modalità di pagamento, garanzie a favore del consumatore
 - obbligo di **forma scritta** e di linguaggio chiaramente comprensibile
 - chiara **informativa sui costi**, divieto di preselezione di servizi accessori, di addebiti non esplicitamente autorizzati, di costi per l'uso di carta di credito (che non siano costi diretti), di costi telefonici «premium»
 - **diritto di ripensamento**
 - il consumatore se correttamente informato di tale diritto può recedere senza motivo entro 14gg; il diritto scatta dal ricevimento del bene (e non dalla sottoscrizione del contratto)
 - Il professionista deve entro 14gg rimborsare la somma percepita (anche spese spedizione)



Il Regolamento (CE) n. 2006/2004

- Rete di cooperazione (CPC) tra le Autorità Europee di tutela dei consumatori
- Conferisce alle Autorità poteri molto rilevanti (simili alla concorrenza)
 - Preistruttorie e azioni d'ufficio
 - Moral suasion
 - Misure sospensive
 - Ispezioni
 - Impegni
 - Richieste di informazioni
 - Sanzioni fino a 5 milioni € - non inferiori a 50.000 € in caso di tutela rafforzata (salute dei consumatori o sicurezza dei minori)
- Obbligo di assistenza reciproca sulla base di un ragionevole sospetto di un'infrazione intra-comunitaria
- Strumenti operativi: scambio di informazioni e richiesta di misure esecutive allo Stato Membro dove risiede il professionista

- La materia della pubblicità sanitaria ha subito una radicale revisione ad opera del DL 223/2006 (c.d. decreto Bersani, convertito in L 248/2006)
- L'art. 2, rubricato *Disposizioni urgenti per la tutela della concorrenza nel settore dei servizi professionali* dispone
 - al comma 1 l'abrogazione delle norme che con riferimento alle attività professionali prevedono
 - a) l'obbligatorietà di **tariffe fisse o minime** ovvero il divieto di pattuire **compensi parametrati al raggiungimento degli obiettivi** perseguiti
 - b) il divieto, anche parziale, di svolgere **pubblicità informativa** circa i titoli e le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto, nonché il prezzo e i costi complessivi delle prestazioni secondo criteri di trasparenza e veridicità del messaggio il cui rispetto è verificato dall'ordine
 - Al comma 3 **l'adeguamento delle disposizioni deontologiche** e pattizie e i codici di autodisciplina in essere anche con l'adozione di misure a garanzia della qualità delle prestazioni professionali entro il 1° gennaio 2007. In caso di mancato adeguamento **le norme in contrasto con quanto previsto dal comma 1 sono nulle**



Attività istruttoria

Sanzioni nel 2012

Grafico 1 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale

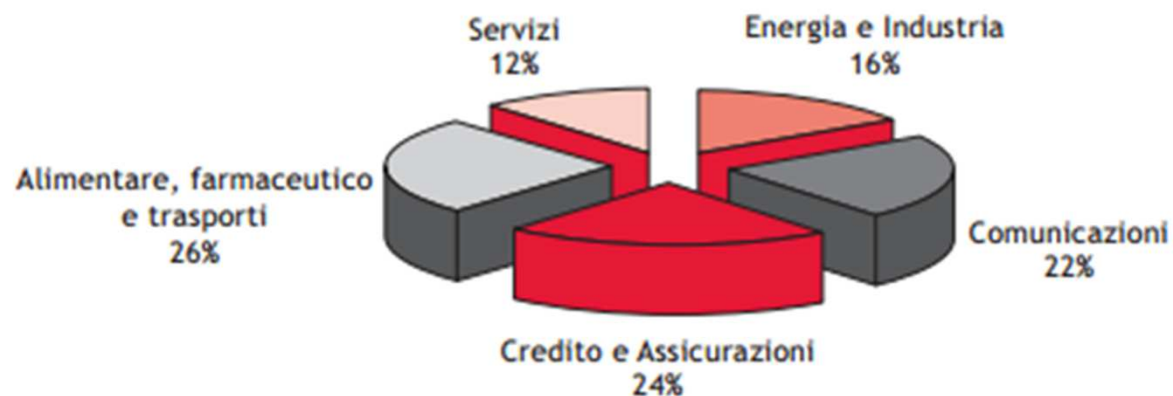


Tavola 3 - Sanzioni per macrosettore economico

	Ingannevoli/Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Energia e industria	13	3	1.585.000
Comunicazioni	13	2	2.140.000
Credito e assicurazioni	17	-	2.275.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	22	9	2.485.000
Servizi	12	8	1.192.500
Totale	77	22	9.677.500

- False cure mediche/esercizio abusivo della professione
- Offerte a prezzi scontati di servizi sanitari
- Vendita farmaci online
- Claim salutistici di integratori alimentari
- Corsi professionali in discipline sanitarie/assistenziali

(Prov. n. 22300 del 13 aprile 2011)

- Unica pratica commerciale posta in essere con tre condotte:
 - **Accreditarsi quale dottore, medico, oncologo**, prestando consulenze mediche ed effettuando diagnosi via internet e a pagamento nonostante la **radiazione dall'albo**
 - Promuovere una **terapia per la cura dei tumori** a base di bicarbonato di sodio al 5% somministrato per via di inalazioni, lavaggi interni delle cavità o iniezioni dirette sull'organo interessato
 - Enfatizzare l'efficacia e l'innocuità di tale terapia omettendo i **rischi per la salute**
 - **Screditare i protocolli tradizionali** (chemioterapia e radioterapia)

PS6458 – Tullio Simoncini Cure Oncologiche alternative

- Segnalazioni pervenute tramite l'**Ordine Provinciale dei Medici Chirurghi e Odontoiatri Roma**
- Siti segnalati: www.tulliosimoncini.it e www.curenaturalicancro.org
 - Offerta di una consulenza pagando un “compenso ragionevole” non definito
 - Invio (e-mail) di documentazione (tipo di cancro, data della prima diagnosi, ultimo referto, trattamenti /ricoveri già effettuati)
 - I siti riportavano testimonianze, interventi in convegni ed interviste, FAQ e mostravano foto, esami per immagini, letteratura asseritamente comprovante l'efficacia del metodo e l'inefficacia dei protocolli ufficiali
- Messaggi ingannevoli
 - ***“Totale fallimento dell'oncologia ufficiale [...] un sistema planetario scientificamente morto e produttore di morti”, le idee tradizionali sono “sbagliate perché illogiche; dopo 50 anni di fallimenti andrebbero abbandonate [...] è un bluff all'infinito, è oscurantismo”***
 - ***La genetica è fumosa, è pura illusione ideologica, non ha basi scientifiche***
 - ***Il cancro non dipende, come afferma la medicina ufficiale, da cause genetiche e/o multifattoriali ma è causato da un fungo [Candida] e si può quindi vincere con “dosi appropriate di bicarbonato di sodio”***
 - ***E' possibile applicare la terapia “subito a grosse dosi” al 5% “in maniera continua e senza pause, in un'opera di distruzione...” perché la cura è “innocua, rapida ed efficace”***
 - ***E' possibile applicare una “Terapia fai da te”***
 - ***“La terapia può essere applicata anche in Oncologia pediatrica, aggiustando le dosi in funzione del peso del paziente”***

Risultanze istruttorie

■ Quadro normativo

- L'esercizio dell'attività medica è consentito solo a chi è in possesso della relativa abilitazione professionale
- La medicina alternativa può essere praticata purché non ci si qualifichi come medico
- In materia di sperimentazione la L. n. 94/98 ha definito procedure, controlli e soggetti ad essi deputati
- E' vietata l'adozione di terapie non provate scientificamente e non supportate da idonea sperimentazione

■ Riscontri scientifici (ISS e altre fonti mediche)

- La maggior parte dei tumori ha un Ph acido che contribuisce a rendere le cellule tumorali chemioresistenti e può stimolarne l'invasività
- La terapia in esame **non è oggetto di protocolli sperimentali** approvati ai sensi della L. 94/98
- È provato che la somministrazione di bicarbonato di sodio nelle dosi indicate dalla "Terapia fai da te" **può nuocere alla salute**
- Allo stato attuale delle conoscenze biomediche **non esiste alcuna patologia tumorale che risulti curabile con una terapia basata sulla somministrazione di sodio bicarbonato**
- Tutte le terapie basate su questo principio devono essere considerate **sperimentali** e quindi soggette ad autorizzazione
- Il metodo non rientra nell'ambito delle medicine non convenzionali riconosciute (omeopatia, agopuntura, fitoterapia..) e, comunque, queste possono solo coadiuvare chemio e radioterapia ma non intervenire nell'azione diretta contro la neoplasia

■ Altri elementi di valutazione

- **Asimmetria informativa** tra operatori e consumatori (complessità della materia)
- **Debolezza del consumatore** nella scelta (particolare stato emotivo)
- Pratica idonea a porre in **pericolo la salute** dei consumatori, sia per gli effetti della terapia promossa sia per l'incitamento a non curarsi con i metodi sperimentati (**tutela rafforzata**)
- **Radiazione** dall'ordine

■ *Pratica commerciale ingannevole* in violazione del Codice del Consumo:

- Art. 20 Diligenza professionale
- Art. 21(1) *b*) (caratteristiche principali del servizio) e *f*) (qualifiche del professionista)
- Art. 21(3) (prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute dei consumatori, omettendo di darne notizia in modo da indurli a trascurare le normali regole di prudenza)
- Art. 23 *s*) (*black list*) (divieto di affermare, contrariamente al vero, che un prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni)

■ Sanzione di 100.000 €, ridotta a 50.000 € per le condizioni economiche

* * *

- Forte espansione del fenomeno dei **gruppi di acquisto**
- Leader di mercato è **Groupon** con oltre 100 milioni di consumatori in oltre 500 città e 45 Paesi
- Le offerte riguardano sia prodotti che servizi con sconti fino al 70-80%
- I **servizi sanitari** offerti sono una parte sostanziale dell'offerta
 - Dentisti («pacchetti denti», ablazione tartaro, pulizia e smacchiamento ecc.)
 - Visite mediche specialistiche
 - Visite oculistiche
 - Esami completi
 - Test delle intolleranze
 - Mappatura dei nei
 - Diete
 - Ottici
 - Visite posturali
- Possibili pratiche commerciali scorrette
 - Trasparenza del prezzo iniziale e dello sconto applicato
 - Overbooking
 - Restrizioni e limiti non indicati nell'offerta (difformità tra servizio acquistato e quello reso)
 - Servizi post-vendita (qualità, tempi di consegna, garanzie, diritto di recesso, gestione reclami..)

- Pervenute oltre 300 segnalazioni nei confronti di Groupalia
- In data 13 febbraio 2012 è stato comunicato a l'avvio del procedimento
- Accettazione **impegni** (provv. n. 24095 del 5/12/2012)
 - L'accettazione degli impegni determina un “non accertamento” dell'infrazione
 - *Quid pluris*
 - Concretezza, efficacia, tempestività di presentazione
- Procedura di **controllo ex ante**
 - per i partner che esercitano professioni medico-sanitarie, verifica del possesso dei **requisiti** (iscrizione ad albi/registri e titolarità di autorizzazioni)
 - per tutti i partner, acquisizione del **listino prezzi** o analogo documento riportante i prezzi ordinariamente applicati al fine di verificare la correttezza dello sconto offerto
- Procedura di **controllo ex post**
 - Verifica tramite **mistery call e mystery shopping** di eventuali comportamenti scorretti del partner che oppone limitazioni alla possibilità di fruire dell'offerta

* * *

PS9059 *Anagen.net* e *121doc.com* - Vendita farmaci online

(Prov. n. 24814 del 19 febbraio 2014)

- Segnalazioni pervenute da AIFA, NAS, GdF, Min.Salute, MISE, FOFI, Federfarma
- Pratica commerciale: pubblicità e vendita *online* di farmaci etici attraverso un sistema di siti correlati quali www.webpharmacy.biz, www.anagen.net e www.121doc.com (pubblicità anche attraverso quotidiani nazionali)
- I messaggi vantavano:
 - L'assoluta **liceità della vendita *online*** di medicinali e la titolarità della prescritta **autorizzazione in capo alle due farmacie *online*** www.webpharmacy.biz e www.121doc.com
 - Autenticità e sicurezza dei farmaci offerti
 - Un consulto per il **rilascio della “prescrizione” *online*** da parte di medici registrati ed **abilitati ad esercitare la professione in UK ma non in Italia**
 - Un servizio di spedizione celere e “discreto”
- Professionisti coinvolti: Hexpress Ltd, Web Pharmacy Rx e il titolare del sito

■ Quadro normativo

- La legge italiana pone l'obbligo di prescrizione del farmaco etico da parte di un **medico abilitato in Italia e il divieto di pubblicità**:
- Per la commercializzazione di ogni tipo di medicinale, prescrive la previa **AIC** e l'**uso della lingua italiana** per confezione e foglietto illustrativo nonché la **compresenza fisica del farmacista e del consumatore** all'atto della compravendita (TULS e D. Lgs n. 219/06)
- I farmaci soggetti a prescrizione medica possono essere oggetto di **limitazioni /esclusioni nella vendita online** da parte degli Stati membri per motivi di tutela della salute pubblica (deroga ammessa dalla Dir. 2011/62/UE riguardante la vendita a distanza dei medicinali)

■ Risultanze istruttorie

- Diffusione reiterata (su stampa e in internet) di informazioni ingannevoli sia su **liceità vendita farmaci on line** sia su **prescrizione da parte di medici non abilitati in Italia**
- Commercializzazione in confezioni sigillate e relativo **foglietto illustrativo in lingua inglese** (la versione in italiano era allegata solo alla e-mail dell'ordine)

- Tenuto conto del quadro normativo nazionale, ricostruito anche con l'ausilio dell'AIFA, e valutato il verificarsi delle condizioni di urgenza e pericolo previste dalla legge, prima della chiusura del procedimento l'Autorità ha adottato un delibera di **sospensione temporanea della vendita di farmaci tramite tali siti**

PS9059 Anagen.net e 121doc.com - Vendita farmaci online

- Ulteriori elementi di valutazione
 - **Concreto rischio per la salute** dei consumatori
 - **Debolezza e vulnerabilità** del target di riferimento (persone affette da patologia)
- **Pratica commerciale ingannevole per se** in violazione dell'art. 23 (1) i) del Codice del Consumo riguardo la diffusione di informazioni ingannevoli sulla liceità della vendita online dei farmaci c.d. etici senza l'intermediazione di un farmacista e senza una preventiva prescrizione medica
- Condotta scorretta anche sotto il profilo della **diligenza professionale** (art. 20 CdC) in considerazione della completa inosservanza della stringente normativa di settore volta a tutelare la salute dei consumatori
- Sul profilo della **competenza**, la decisione dell'Autorità attiene alla induzione in errore dei consumatori riguardo la liceità della vendita *online* e non all'eventuale divieto di pubblicità dei farmaci etici o alla verifica preventiva della pubblicità per gli OTC (pubblicità assentita), la cui competenza è del Ministero della Salute
- Ai tre professionisti (coinvolti nella vendita online o per la gestione dei siti) sono state comminate **sanzioni** variabili da 50.000 € a 250.000 €
- Analogamente, si veda il caso PS8151 - *Vendita farmaci online*

* * *

Corsi professionali in discipline sanitarie/assistenziali - ISTRUTTORIE

- Pratica commerciale scorretta: Istituti di formazione che si qualificano come «Università»
- La normativa vigente stabilisce i titoli e i soggetti istituzionali che possono qualificarsi come Università
 - I titoli di studio universitari e le qualifiche accademiche sono previsti dalla legge e possono essere conferiti solo dalle istituzioni universitarie statali e non statali autorizzate a rilasciare titoli aventi valore legale (L. 262/58 e 341/90)
 - Le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto d'istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle università statali e da quelle non statali riconosciute" (DL 580/73)
- **PS6961 Università degli Studi Giovanni Paolo I- Corsi Universitari**
 - L'Istituto diffondeva attraverso il sito internet <http://nuke.unipapaluciani.eu> messaggi che promuovevano corsi di formazione prospettando il rilascio di titoli accademici legalmente riconosciuti in Italia
 - Termini utilizzati: "Rettorato", "Facoltà", "Dipartimenti", in relazione, tra le altre, alle "Facoltà di difesa sanitaria civile NBCR", "Facoltà di scienze sanitarie" e "Facoltà di scienze psicologiche"
 - Violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, in quanto inducevano i consumatori a ritenere che l'istituto fosse una istituzione universitaria riconosciuta e che i titoli rilasciati avessero validità legale.
 - Al professionista è stata comminata una sanzione di 5.000 € (minimo edittale)
- Altri casi
 - PS2142 – **ISOI - Corso di laurea in osteopatia**, (www.isoi.it, "Corso di laurea a tempo pieno", University of Wales, laurea *Bachelor of Science (Honours) in Osteopathy*", sanzione di 55.000 €)
 - PS2657 – **LUCI - Università Cattolica Padre Pio** (www.unilucipadrepio.it, uso di termini quali "Corsi di Laurea", "Facoltà" "Organi dell'Università" (tra cui il "Senato Accademico", il "Rettore", i "Consigli di Facoltà"), "Regolamento didattico di Ateneo", "Studenti universitari", "prove d'ingresso" a titolo gratuito alle Facoltà di Medicina e Chirurgia prima di ottenere le autorizzazioni necessarie, ", sanzione di 15.000 €)
 -

Corsi professionali in discipline sanitarie/assistenziali – MORAL SUASION

- **PS7641 - Prescrizione diete:** diffusione di informazioni inesatte in merito alla possibilità per il biologo nutrizionista di prescrivere diete, prerogative riconosciuta dalla legge solo al medico dietologo (2013)
- **PB726 –Plantare ortopedico** promozione di ortesi plantari ed in particolare il “plantare propriocettivo”. Il messaggio presentava gli osteopati e i fisioterapisti, contrariamente al vero, quali figure professionali abilitate a fabbricare e fornire precise istruzioni tecnico/sanitarie per realizzare ortesi plantari, creando confusione rispetto alle competenze del medico e del podologo (2013)
- **PS3759 – Corsi di massaggiatore:** i messaggi pubblicitari riportavano informazioni ingannevoli riguardo il valore legale e abilitante dei titoli rilasciati dall'Istituto, lasciando intendere che la frequenza dei corsi biennali per massaggiatori-massofisioterapisti avrebbe permesso il conseguimento di titoli od abilitazioni per l'esercizio della professione (2010)
- **PS2730 - Corso per massaggiatore sportivo:** l'associazione sportiva promuoveva i propri corsi di massaggio sportivo prospettando il conseguimento di un «*Patentino Tecnico di Massaggiatore Sportivo*», potendo indurre in errore i consumatori sulla natura della certificazione rilasciata al termine del corso. I corsi per poter ottenere tale titolo potevano essere frequentati solo da coloro che avevano conseguito il diploma di massofisioterapista o dagli operatori sanitari della riabilitazione (2009)

* * *



Integratori e claim salutistici - Istruttorie

- Grande attenzione da parte dell'Autorità ai vantì salutistici posti su prodotti alimentari e integratori
 - *Rallenta l'invecchiamento*
 - *Riduce il colesterolo*
 - *Maggior resistenza del sistema immunitario*
 - *Miglioramento della circolazione cardiovascolare*
 - *Rigenera le cartilagini*
- Al fine di garantire che le indicazioni nutrizionali e sulla salute concernenti prodotti alimentari risultino veritiere, chiare e utili ai consumatori, è intervenuto il Reg. n. 1924/2006 (cd. Regolamento claim) che ha predisposto una articolata procedura di autorizzazione da parte della Commissione e dell'EFSA
- L'elenco dei claim autorizzati/respinti per ogni sostanza è stato pubblicato (all. Reg. 432/12)
- Valutazione della pratica
 - Verifica se il messaggio promozionale rientra tra quelli ammessi dal Regolamento *claim*
 - Valutazione della comunicazione commerciale nel suo complesso (benefici, confusione sulla natura del prodotto, attribuzione al prodotto di un'efficacia terapeutica assimilabile a quella dei farmaci, rischi derivanti dalla sua assunzione)
 - No valutazione confezione/etichette (Ministero Salute)
- Raccordo con Ministero Salute, ISS e INRAN per valutazione degli aspetti tecnici (efficacia sostanze, claims autorizzati, notifica etichette).

- 
- Tutte le decisioni sono pubblicate sul sito www.agcm.it

Grazie
ecr@agcm.it