

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 301

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore BUTTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 2006

Disposizioni per la regolamentazione dell’attività pubblicitaria

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge è finalizzato a disciplinare in modo dettagliato, ma soprattutto a portare totale trasparenza in un settore, quello della pubblicità, caratterizzato da tre tipologie di soggetti:

- 1) le aziende investitrici;
- 2) i centri *media* e le agenzie di pubblicità;
- 3) le concessionarie di pubblicità.

I centri media e le agenzie di pubblicità

Le agenzie di pubblicità e i centri *media* svolgono, per conto delle agenzie investitrici (definite «clienti»), vari servizi di comunicazione, tra cui l'importante attività di consulenza relativa alla pianificazione e all'acquisto degli spazi pubblicitari.

Relativamente al ruolo specialistico dei centri *media* va sottolineato che si tratta di un fenomeno mondiale, presente in tutti i continenti e costituito, all'estero come in Italia, da società locali e multinazionali.

Nel mondo la quasi totalità degli investitori pubblicitari si avvale di questa consulenza per decidere in modo scientifico la quantità e la destinazione dei propri *budget*.

In Italia le agenzie e i centri *media*, secondo l'ultima ricerca della società Nielsen, pianificano circa il 70 per cento del totale degli investimenti e, se analizziamo i dati relativi agli investitori oltre i 15 milioni di euro, la copertura sale al 91 per cento.

È importante sottolineare che il servizio offerto dai centri *media* alle aziende che investono in pubblicità in Italia, come nel resto

del mondo, non si limita al solo acquisto degli spazi.

I servizi forniti dai centri *media* e dalle agenzie sono prevalentemente tre:

- 1) strategia;
- 2) pianificazione;
- 3) acquisto.

Nella fase di strategia vengono definiti principalmente:

- a) i livelli di spesa necessari al raggiungimento degli obiettivi di comunicazione che le aziende si prefiggono (*budget*);
- b) i gruppi di consumatori da raggiungere (*target*);
- c) i periodi di attività;
- d) i mezzi utilizzati (*media mix*).

Nella fase di pianificazione si procede nella scelta di dettaglio dei veicoli di informazione da acquistare: nel caso della stampa, quali testate e quale periodo scegliere, nel caso delle televisioni, quali programmi selezionare.

È importante sottolineare che queste prime due fasi prevedono l'utilizzo di sofisticati strumenti/*software* oggettivi di valutazione e di scelta e che le aziende investitrici, coinvolte dai centri *media* in ogni fase, sono quelle che prendono la decisione finale.

Vengono usate estensivamente anche le ricerche di base sui mezzi (Auditel, Audipress, Audiradio, eccetera) che, per inciso, in Italia sono finanziate degli editori e non dalle aziende investitrici (unico caso in Europa).

Da ultimo si procede all'acquisto di quanto concordato con l'azienda cliente. Relativamente al servizio di acquisto (*buying*) è importante sottolineare che nessun centro

media o agenzia effettua solo questo servizio (vedi ricerca ASR), né tantomeno svolge attività di «brokeraggio».

I centri *media* svolgono poi un importante ruolo nei confronti delle concessionarie, che prevalentemente si articola nel facilitare l'approccio alla «domanda» e ai numerosi e variegati servizi di ricerche e di controllo.

In Italia esistono 15 centri *media* e 85 agenzie iscritti ad Assocomunicazione, 250 agenzie iscritte a Unicom, più qualche centinaio di indipendenti. Tra i 15 centri *media* alcuni sono sedi locali di multinazionali quotate in borsa a Londra e New York, altri sono nazionali, appartenenti a grandi e piccole agenzie di pubblicità italiane.

Il rapporto tra cliente e centro *media* è regolato attraverso un onorario di consulenza stabilito da un contratto indicante le prestazioni rese e il loro costo e, in molti casi, le regole per la condivisione degli eventuali premi di fine anno.

I premi di fine anno sono importi regolati da un formale contratto tra centro *media* o agenzia di pubblicità e concessionaria, inerenti premi in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi di fatturato.

Tali premi sono concordati con la concessionaria e sono relativi al fatturato e al risparmio di tempo e di risorse della concessionaria nel poter offrire i propri prodotti ad un solo interlocutore che rappresenta singolarmente molti clienti e, inoltre, i servizi di controllo e di ricerca svolti dai centri *media*.

La fatturazione a sua volta può essere diretta al centro *media*, fenomeno al momento poco rilevante (la media dei 15 centri *media* è circa il 25/30 per cento), ed è effettuata sempre su richiesta dei clienti, molto spesso internazionali. La parte più importante della fatturazione (70/75 per cento) è invece diretta al cliente.

È importante sottolineare che negli altri Paesi europei la fatturazione diretta al centro *media* rappresenta circa il 100 per cento.

Le concessionarie di pubblicità

L'altro attore del mercato è rappresentato dalle concessionarie di pubblicità, che possono essere di due tipi: diretta (concessionaria diretta di un editore) e plurimandataria.

Le concessionarie gestiscono il mercato con una doppia rete di vendita: la rete dei clienti e la rete delle agenzie e dei centri *media*.

Alcune concessionarie, soprattutto nell'area della stampa, non hanno un listino ufficiale e pertanto il rapporto tra acquisto e vendita diventa difficile, non trasparente, con trattative né semplici né brevi.

Questa dinamica crea mancanza di trasparenza e una forte perplessità da parte delle aziende investitrici perché un identico spazio pubblicitario può avere prezzi diversi da azienda ad azienda, da regione a regione, senza precise politiche commerciali.

Il mercato europeo

Una disamina della realtà europea ci porta a confermare che il mercato della pubblicità italiano segue fundamentalmente le stesse dinamiche di quello europeo, con la sola importante eccezione, già citata, della diversa quota di intestazione diretta dei contratti.

L'unico precedente legislativo di rilievo sul tema è rappresentato dalla legge Sapin (Loi n. 93-122 del 29 gennaio 1993) in Francia, relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche.

Sarebbe però sbagliato riferirsi a tale legge che è stata concepita in un mercato che aveva dinamiche totalmente diverse da quello odierno italiano.

Alcuni esempi:

1) in Francia il brokeraggio (cioè l'acquisto in proprio degli spazi pubblicitari da parte dei centri *media* per poi rivendere detti spazi alle aziende investitrici con un sovrapprezzo) era prassi comune, mentre in Italia tale prassi non esiste;

2) il sovrapprezzo o *mark up* poteva raggiungere anche il 40 per cento;

3) il mercato pubblicitario era detenuto da due aziende, quindi con una reale e forte concentrazione che poteva, prima della legge Sapin, innescare forti distorsioni.

Passando ora all'esame del disegno di legge si procede ad una sintetica esposizione dell'articolato.

L'articolo 1 è relativo alle definizioni di: acquisto di spazi pubblicitari, vendita di spazi pubblicitari, cliente o inserzionista, concessionario di pubblicità o venditore, agenzia di pubblicità e centro *media*.

L'articolo 2 disciplina l'esercizio dell'attività di acquisto degli spazi pubblicitari.

L'articolo 3 disciplina l'esercizio dell'attività di vendita degli spazi pubblicitari e sottolinea l'obbligo di pubblicazione dei listini di vendita.

L'articolo 4 disciplina la negoziazione degli spazi pubblicitari, prevedendo in particolare:

a) l'esistenza di un contratto (con o senza rappresentanza) tra centri *media* e aziende inserzioniste;

b) la possibilità da parte dei centri *media* di acquistare esclusivamente sulla base di richieste inoltrate dalle aziende investitrici clienti;

c) una garanzia in ordine alla puntualità dei pagamenti alle concessionarie;

d) l'obbligo da parte delle concessionarie di un listino di vendita pubblico e trasparente;

e) la regolamentazione tramite contratto dei premi di fine anno e di ogni altro rapporto esistente tra centro *media* e concessionaria.

L'articolo 5 regola i premi di fine anno tra concessionarie e centri *media*.

L'articolo 6 disciplina e regola i rapporti di vendita prevedendo la pubblicazione di listini di vendita dettagliati.

L'articolo 7 stabilisce norme sulla trasparenza dell'attività di intermediazione della pubblicità.

L'articolo 8 definisce le norme sanzionatorie.

L'articolo 9 prevede la presentazione al Parlamento di una relazione sullo stato di attuazione della legge.

L'articolo 10 definisce l'ambito di applicazione della legge.

L'articolo 11, infine, dispone circa l'entrata in vigore della legge.

In sintesi, il presente disegno di legge vuole regolamentare in maniera più specifica di quanto previsto dalla legislazione vigente il rapporto esistente fra cliente/centro *media*/agenzia di pubblicità/concessionaria prevedendo criteri di maggiore trasparenza tra le parti che permettano alle aziende investitrici di pianificare i loro investimenti in un mercato caratterizzato da regole chiare, generando quindi un sistema virtuoso di sviluppo economico, essendo ormai la pubblicità considerata come un vero e proprio acceleratore dei consumi e, in ultima analisi, dell'economia stessa del Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per acquisto di spazi pubblicitari: la ricerca e l'ottimizzazione dell'acquisto di spazi pubblicitari, di ogni forma di spazio atto a contenere messaggi che sono diffusi, in qualsiasi modo, a pagamento o dietro altro compenso, da un cliente o inserzionista, nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigianale o di una libera professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni. Tale lavoro è svolto principalmente dalle agenzie di pubblicità o dai centri *media* in nome e per conto di clienti inserzionisti. Esso è preceduto da un lavoro di consulenza strategica e di pianificazione, svolto dalle agenzie o dai centri *media*, inerente i messaggi di cui alla presente lettera. Fanno altresì parte del rapporto complessivo di consulenza, la valutazione, la gestione e il controllo per conto dei clienti o inserzionisti degli investimenti previsti per la diffusione di messaggi di cui alla presente lettera. Per i servizi resi, le agenzie di pubblicità e i centri *media* ricevono un compenso definito da contratti fra privati;

b) per vendita di spazi pubblicitari: la proposta di vendita e la vendita stessa, realizzata da una concessionaria per conto proprio o per conto di un editore, di ogni forma di spazio atto a contenere messaggi che sono diffusi, in qualsiasi modo, a pagamento o dietro altro compenso, da un cliente o inserzionista, nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigianale o di una libera

professione, allo scopo di promuovere la fornitura, dietro compenso, di beni o di servizi;

c) per cliente o inserzionista: il soggetto che, nell'ambito di un'attività commerciale, industriale, artigianale o di una libera professione e allo scopo di promuovere la fornitura di beni o di servizi, compresi i beni immobili, i diritti e le obbligazioni, diffonde, a pagamento o dietro altra controprestazione, messaggi pubblicitari attraverso spazi pubblicitari;

d) per concessionario di pubblicità o venditore: il soggetto che, essendo nella disponibilità, diretta o per conto di terzi, di spazi pubblicitari, li offre sul mercato a titolo oneroso, eventualmente avvalendosi delle prestazioni di intermediari di pubblicità al fine di conseguire un migliore risultato economico;

e) per agenzia di pubblicità e centro *media*: i soggetti che svolgono in modo professionale attività e servizi di consulenza per conto dei propri clienti o inserzionisti. Ai fini della presente legge in tali servizi sono altresì comprese le attività di valutazione e di pianificazione degli spazi pubblicitari che meglio rispondono alle esigenze di comunicazione dei clienti o inserzionisti.

Art. 2.

(Esercizio dell'attività di acquisto degli spazi pubblicitari)

1. L'esercizio professionale dell'attività di acquisto degli spazi pubblicitari è svolto in nome e per conto dei clienti o inserzionisti mediante mandato con o senza rappresentanza esclusivamente da agenzie di pubblicità e da centri *media*, iscritti al registro degli operatori di comunicazione, tenuto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *a)*, numeri 5) e 6), della legge 31 luglio 1997, n. 249.

2. L'attività di cui al comma 1 può essere svolta anche direttamente dai clienti o inserzionisti.

Art. 3.

(Esercizio dell'attività di vendita degli spazi pubblicitari)

1. L'esercizio professionale dell'attività di vendita degli spazi pubblicitari può essere svolto esclusivamente da imprese iscritte al registro degli operatori di comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1.

2. La vendita di spazi pubblicitari deve essere basata su listini pubblicati secondo le politiche commerciali annualmente dichiarate dalle imprese di cui al comma 1 e predisposti in conformità a quanto stabilito dall'articolo 6.

Art. 4.

(Acquisto e vendita degli spazi pubblicitari)

1. L'acquisto degli spazi pubblicitari è effettuato dalle agenzie di pubblicità o dai centri *media*, i quali devono negoziare e acquistare lo spazio pubblicitario esclusivamente sulla base di specifiche richieste inoltrate loro da un cliente o inserzionista.

2. Ogni attività di acquisto di spazi pubblicitari deve essere disciplinata in base a un mandato scritto stipulato tra il cliente o inserzionista e l'agenzia di pubblicità o il centro *media* nel quale deve essere specificato se all'agenzia o al centro *media* è conferito il potere di stipulare acquisti di spazi pubblicitari in nome del cliente o inserzionista ovvero in nome proprio ma per conto del cliente o inserzionista, sotto forma di mandato senza rappresentanza.

3. Il mandato deve essere esibito al venditore all'atto dell'acquisto degli spazi pubblicitari.

4. In caso di mandato senza rappresentanza ai sensi del comma 2 è necessaria una dichiarazione di garanzia del cliente o inserzionista in ordine alla puntuale esecuzione delle modalità di pagamento concordate.

5. La vendita degli spazi pubblicitari effettuata dai concessionari o dagli editori direttamente deve essere esclusivamente fatta sulla base di listini trasparenti pubblicati annualmente riportanti la tariffa base e gli eventuali sconti.

6. La prestazione fornita da un'agenzia di pubblicità o da un centro *media* al concessionario o editore non rientra nel contratto di incarico tra la stessa agenzia o centro *media* e il cliente o inserzionista ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera *a*), deve essere regolata mediante un contratto specifico e deve essere conforme ai criteri utilizzati nel mercato relativamente ai premi di fine anno.

7. I premi di cui al comma 6 devono essere regolati in funzione del servizio fornito e dell'andamento del fatturato nonché differenziati in relazione ai diversi strumenti di pubblicità utilizzati.

Art. 5.

(Rapporti tra intermediari di pubblicità e venditori)

1. Le attività svolte dagli intermediari anche nell'interesse dei venditori di spazi pubblicitari, poiché dirette o comunque idonee a facilitarne l'allocazione sul mercato, sono oggetto di disciplina contrattuale distinta da quella che regola i rapporti con i clienti o inserzionisti.

2. Ai rapporti tra intermediari e venditori si applicano gli usi del commercio e dell'industria vigenti nel settore della pubblicità, ivi compresi quelli relativi ai premi di fine anno.

3. I premi di cui al comma 2 costituiscono contenuto necessario del contratto stipulato tra intermediario e venditore; essi sono stabi-

liti in funzione del servizio fornito e dell'andamento del fatturato e sono differenziati per tipologia di spazio e di mezzo pubblicitari.

4. Condizione per il conferimento dei premi ai sensi del comma 3 è che l'attività in favore dei venditori sia svolta da agenzie di pubblicità o da centri *media* iscritti al registro degli operatori di comunicazione di cui all'articolo 2, comma 1.

Art. 6.

(Listini dei prezzi e rapporti di vendita)

1. I concessionari o editori che dispongono, per conto proprio o di terzi, degli spazi di pubblicità sono tenuti a:

a) rendere pubblici i propri listini dei prezzi differenziati per tipologia degli spazi e dei tempi, secondo le diverse politiche commerciali temporali e con la precisa indicazione delle tabelle degli sconti applicati;

b) rilasciare esclusivamente al cliente o inserzionista ovvero all'agenzia di pubblicità o al centro *media* la fattura relativa agli spazi pubblicitari acquistati, in correlazione al tipo di mandato sottoscritto tra lo stesso cliente o inserzionista e la citata agenzia o centro. La fattura deve riportare qualsiasi sconto o vantaggio tariffario accordato dal venditore. Il contratto di acquisto di spazi pubblicitari deve essere redatto in forma scritta e deve contenere l'indicazione delle condizioni pattuite per la diffusione dei messaggi pubblicitari.

Art. 7.

(Trasparenza dell'attività di intermediazione sulla pubblicità)

1. Le persone fisiche e le imprese iscritte al registro degli operatori di comunicazione individuati ai sensi degli articoli 2 e 3, hanno l'obbligo di rendere pubblici, direttamente

agli interessati e mediante specifici siti INTERNET, le condizioni generali di erogazione dei servizi, gli assetti societari e finanziari, ovvero il controllo e le partecipazioni in imprese editrici, di radiodiffusione, in concessionarie e in agenzie di pubblicità.

Art. 8.

(Sanzioni)

1. Ferma restando la responsabilità penale in ordine alla rispondenza al vero delle dichiarazioni rese, l'inosservanza degli obblighi di cui agli articoli 2 e 3 della presente legge comporta l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 1, comma 30, della legge 31 luglio 1997, n. 249, nonché dalla legge 5 agosto 1981, n. 416.

2. Sono puniti con la sanzione pecuniaria da 10.000 euro a 31.000 euro:

a) il cliente o inserzionista e il responsabile dell'agenzia di pubblicità o del centro *media* che non redige il contratto di incarico in conformità alle disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4;

b) il concessionario o editore che non rende pubbliche le informazioni previste ai commi 4 e 5 dell'articolo 4;

c) le imprese editrici, i soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione o le imprese concessionarie di pubblicità, che non trasmettono direttamente la fattura al cliente o inserzionista ovvero all'agenzia di pubblicità o al centro *media* in conformità alle disposizioni dell'articolo 4, in presenza di un mandato con rappresentanza;

d) i concessionari che non rendono pubbliche le loro politiche commerciali e i loro listini dei prezzi in conformità all'articolo 6.

3. Sono puniti con la sanzione pecuniaria da 100.000 euro a 300.000 euro:

a) il soggetto che fornisce servizi di consulenza, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e che favorisce o realizza l'ac-

quisto di uno spazio pubblicitario, per conto di un cliente o inserzionista, presso un'impresa editrice, di radiodiffusione o concessionaria di pubblicità titolare di spazi pubblicitari, con il quale egli o il suo gruppo hanno legami finanziari, dando consapevolmente a tale cliente o inserzionista informazioni false sulle caratteristiche o sui prezzi di vendita dello spazio pubblicitario, del mezzo raccomandato o dei mezzi pubblicitari sostitutivi;

b) le imprese editrici, i soggetti esercenti l'attività di radiodiffusione o le imprese concessionarie di pubblicità che accordano una remunerazione o un vantaggio di qualsiasi tipo ai soggetti esercenti attività di intermediazione, ad esclusione della fattispecie di cui all'articolo 5, e che non pubblicano o pubblicano parzialmente o in maniera non veritiera i propri listini dei prezzi.

Art. 9.

(Relazione al Parlamento)

1. Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni presenta al Parlamento una relazione sullo stato di attuazione della presente legge nonché sull'osservanza della stessa da parte dei soggetti di cui all'articolo 1.

Art. 10.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano, qualunque sia la sede dell'intermediario, quando l'inserzionista ha sede in Italia e il messaggio pubblicitario è destinato ad essere diffuso principalmente sul territorio italiano.

Art. 11.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.