

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

8^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavori pubblici, comunicazioni)

Seduta n. 466

INDAGINE CONOSCITIVA
SUL SISTEMA DI REPERIMENTO
DELLE RISORSE PUBBLICITARIE
DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

12° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 31 MAGGIO 2005

(Pomeridiana)

Presidenza del presidente GRILLO

I N D I C E

Documento conclusivo

(Seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo)

* PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 6 e <i>passim</i>	
BRUTTI Paolo (<i>DS-U</i>)	4, 8	
* DONATI (<i>Verdi-Un</i>)	8	
PESSINA (<i>FI</i>), <i>relatore</i>	3, 4, 8	
* ZANDA (<i>Mar-DL-U</i>)	4, 6, 7 e <i>passim</i>	
ALLEGATO (<i>contiene lo schema di documento conclusivo</i>)	10	

N.B.: *Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.*

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-il Cantiere: Misto-Cant; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-MIS (Movimento Idea Sociale): Misto-MIS; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-Unità Socialista: Misto-SDI-US; Misto Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

I lavori hanno inizio alle ore 15,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Documento conclusivo

(Seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo)

* PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame di uno schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie dei mezzi di comunicazione di massa, sospeso nella seduta pomeridiana del 18 maggio 2005.

PESSINA, *relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi sembra opportuno ripercorrere brevemente la storia recente relativa al documento conclusivo dell'indagine al nostro esame.

Sulla base di una prima bozza, l'opposizione ha manifestato l'opportunità di procedere ad alcune modifiche; è stata presentata allora un'ulteriore stesura un po' più ampia nei contenuti, rispetto alla quale l'opposizione ha proposto modifiche che sono state giudicate inaccettabili dalla maggioranza.

Nel corso della precedente seduta ho illustrato una serie di correzioni che mi sembrano mediare tra le posizioni della maggioranza e quelle dell'opposizione, delle quali do ora lettura, auspicando una votazione unanime del documento conclusivo: «A fronte dei dati acquisiti con l'indagine conoscitiva e tenuto conto dell'avvenuta approvazione della legge di riordino del sistema radiotelevisivo (legge 3 maggio 2004, n. 112), le linee di intervento che la Commissione ha individuato per agevolare in tempi ragionevoli il settore della stampa sono le seguenti: l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata; il potenziamento della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici e la sua più puntuale regolamentazione; il miglioramento delle strutture della rivendita e un intervento per il sostegno finanziario al Fondo complementare di previdenza "Fiorenzo Casella" per i lavoratori dei quotidiani e delle agenzie di stampa».

* PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, mi sembra che le correzioni proposte dal senatore Pessina vadano nel senso di quanto emerso nel dibattito, ribadendo un concetto che è stato comunque motivo dominante dell'indagine conoscitiva, cioè che la Commissione suggerisce al Parlamento una linea di intervento in grado di introdurre vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capace di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata.

Questo mi sembra l'elemento forte contenuto nel documento, perché si riconosce un oggettivo squilibrio e si afferma la necessità di addivenire ad un riequilibrio.

BRUTTI Paolo (*DS-U*). Signor Presidente, subito dopo la parte richiamata dal senatore Pessina, nello schema di documento conclusivo si afferma: «Riguardo al potenziamento della pubblicità dello Stato e degli Enti pubblici è da ricordare che la legge sul riassetto del sistema radiotelevisivo introduce già miglioramenti in tale settore. È necessario, però, approfondire tale tema sia per far sì che gli obblighi di destinazione alla stampa di tale tipo di pubblicità siano effettivamente rispettati, garantendo che le spese relative abbiano effettiva copertura da parte dello Stato, sia per incrementare le risorse destinate a tale tipo di pubblicità perseguendo così obiettivi di trasparenza e di maggiore coinvolgimento della opinione pubblica nei processi di innovazione legislativa attuati dal Parlamento».

È notizia di questi ultimi giorni che un'analisi della spesa pubblicitaria degli ultimi sei mesi ha messo in evidenza che uno dei più grandi fruitori del mezzo pubblicitario è la Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha destinato oltre il 90 per cento della sua spesa in pubblicità non alla carta stampata ma alla televisione (poi, per inciso, il 90 per cento di questo 90 per cento è andato alle reti del Presidente del Consiglio, ma questo lo dico *ad abundantiam*).

Richiamo l'attenzione della Commissione su questo punto, che forse andrebbe ulteriormente approfondito.

PESSINA, *relatore*. In risposta a questa osservazione molto attuale da parte del collega Paolo Brutti, preciso che il senso del documento è proprio di richiamare quest'obbligo già previsto dalla legge. Quindi, a maggior ragione, mi sembra interessante un richiamo del genere, da cui si può partire per sviluppare una richiesta di maggiore adesione al dettato legislativo.

* ZANDA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, non posso votare, come invece avrei voluto, a favore del documento al nostro esame.

Ricordo, molto sinteticamente, che il lavoro della Commissione è iniziato nel presupposto riconosciuto che nel nostro Paese esistesse uno squilibrio intollerabile nella distribuzione della pubblicità. Le audizioni che abbiamo avuto la possibilità di effettuare hanno confermato tale squilibrio; abbiamo informazioni ulteriori – che ricordava adesso il senatore Paolo Brutti – sulla spesa pubblicitaria della Presidenza del Consiglio dei ministri e del Governo, abbiamo altre informazioni che ci vengono sempre dai giornali e dalla stampa economica. A tal proposito non nascondo un sentimento di umiliazione nel ricevere dalla stampa informazioni che riguardano materie nelle quali questa Commissione sta svolgendo una indagine conoscitiva. Si tratta di informazioni conosciute dal Governo ma che non sono state evidentemente comunicate alla Commissione, mentre sarebbero state utili perché ci avrebbero dato un quadro più completo. Sappiamo dai

giornali anche della dilatazione nell'interpretazione dell'utilizzo del SIC (sistema integrato di comunicazione) da parte dell'industria televisiva nazionale, una dilatazione che consente di continuare a «succhiare» risorse pubblicitarie a favore della televisione, in tal modo sottraendole alla carta stampata.

Tutto ciò premesso, noi ci troviamo oggi di fronte ad un documento che è sufficientemente preciso – come ho già riconosciuto – nella descrizione del problema e nella delineazione delle sue cause, così come nel riportare le opinioni degli editori in questa materia, ma che francamente – lo debbo dire, signor Presidente – sembra insufficiente nella conclusione, se si limita a dire che bisogna riequilibrare la distribuzione delle risorse. Vogliamo invece spendere una parola in più per indicare come le risorse della pubblicità debbano essere riequilibrate? Una Commissione come la nostra, che per alcuni mesi svolge un'indagine conoscitiva, che ascolta tutto l'universo televisivo e della carta stampata e definisce il problema con sufficiente precisione, avrà poi il dovere di dire una parola su «come» fare a riequilibrare i conti tra televisione e carta stampata?

Noi abbiamo chiesto una citazione essenziale, senza alcuna voglia di calcare la mano, dei due problemi chiave che tutti voi già conoscete e, penso, oggi riconoscete. Mi riferisco al problema della revisione dei tetti pubblicitari per la televisione, quindi nulla di nuovo, nessuna introduzione di nuovi istituti, ma semplicemente una revisione degli istituti già esistenti, nonché ad una normativa seria sulla sanzionabilità delle violazioni. Se infatti non vi è la possibilità di sanzionare le violazioni una volta che queste vengano accertate dall'Autorità, è chiaro che qualsiasi norma sui tetti noi dovessimo predisporre non avrebbe alcun effetto.

Se queste due possibili misure vengono eliminate dal documento, debbo dire che l'immagine di questa Commissione si fa particolarmente sgradevole, perché anche tutto il lavoro fatto sulle premesse, sulla descrizione del problema, diventa praticamente inutile. Direi anzi, e lo affermo nell'interesse della maggioranza, che il nostro diventa in qualche modo un lavoro dannoso, perché se dopo aver definito il problema ci troviamo poi ad essere reticenti nell'indicare in quale modo lo si debba risolvere, allora il gioco si fa troppo scoperto. Se è questo l'obiettivo della maggioranza, mi dispiace dover dire che purtroppo non me la sento di votare le conclusioni dell'indagine.

* PRESIDENTE. Senatore Zanda, voglio fare un ultimo tentativo, a conclusione del quale passeremo comunque ai voti. Ho partecipato e seguito con attenzione questo lavoro della Commissione finalizzato a compiere l'indagine conoscitiva. È un lavoro che abbiamo deciso di fare all'indomani dell'approvazione della cosiddetta legge Gasparri. Ovviamente, lei non può ignorare che noi abbiamo votato la cosiddetta legge Gasparri convinti di approvare una legge positiva per il settore delle telecomunicazioni. Ebbene, all'indomani dell'approvazione di quel provvedimento abbiamo voluto accogliere il grido di dolore della carta stampata ed abbiamo avviato questa indagine contattando una serie di interlocutori, alcuni dei

quali in questa sede hanno detto che la carta stampata è in crisi e che occorre fare qualcosa, mentre altri ci hanno anche spiegato che i problemi della carta stampata non sono risolvibili mutilando le televisioni.

* ZANDA (*Mar-DL-U*). Mi scusi, signor Presidente, ma questo è il punto di vista dell'industria televisiva! È stata l'industria televisiva a spiegare che è meglio non toccare i suoi privilegi, e questo è naturale.

* PRESIDENTE. Lei ricorderà che abbiamo anche sentito dire che gli editori sono fermi a 20-30 anni fa nella loro proposta di offerte, mentre invece il mezzo televisivo sta correndo ad una velocità relevantissima. Io mi sforzo in tutti i modi di entrare nel merito di queste problematiche con atteggiamenti neutri, ma è un fatto che la pubblicità in televisione rende molto di più rispetto alla pubblicità sui giornali. Su questo non c'è ombra di dubbio, è un fatto purtroppo acquisito.

* ZANDA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, vorrei sapere se lei ricorda il messaggio del Presidente della Repubblica sull'informazione, che trattava in modo specifico questo tema della pubblicità e del rapporto tra la pubblicità televisiva e quella sulla carta stampata. Quale è la sua opinione su quel messaggio?

* PRESIDENTE. Io ho un'opinione molto chiara: ho apprezzato il messaggio del Presidente laddove egli ha ricordato a noi tutti che la libertà di stampa e il pluralismo dell'informazione sono i principi di cui è imbevuta la nostra Carta costituzionale. Io mi muovo sapendo bene queste cose. Ovviamente lei però deve anche consentirmi di dire che spesso, quando leggo i giornali, soprattutto i maggiori quotidiani italiani, mi stupisco perché ho la sensazione di abitare in un altro Paese, non in quello descritto dal «Corriere della sera», da «Il sole-24 ore» o da «la Repubblica»; ma questo non c'entra con la pubblicità, bensì con la polemica politica.

Al punto in cui siamo, possiamo però analizzare la situazione, perché noi abbiamo svolto una indagine conoscitiva secondo me molto seria, abbiamo un documento che fotografa in maniera puntuale – questo lo deve ammettere – la situazione di squilibrio. In questo documento ci sono dei passi che secondo il relatore sono sufficientemente significativi, laddove si dice che bisogna prevedere «l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata». La sua opinione, senatore Zanda, è che si debba far riferimento a strumenti più incisivi per realizzare questo equilibrio, ad esempio maggiori sanzioni nell'area delle violazioni ai limiti di affollamento e riduzione nella tempistica della procedura. Queste sono due considerazioni che abbiamo anche valutato durante il nostro lavoro. Siccome allora l'affermazione di principio esiste, in quanto la Commissione intende dire che è necessario introdurre questi «vincoli legislativi asimmetrici», credo che insieme a questa affermazione possano essere richiamati i concetti di maggiori sanzioni per le

violazioni e contestualmente di norme per ridurre la tempistica nelle procedure sanzionatorie; qualora così fosse, l'opinione dei colleghi dell'opposizione potrebbe cambiare? A me infatti interesserebbe arrivare ad un voto unitario. Sarà poi il Parlamento a decidere che tipo di nuova legge di riforma si debba predisporre. Infatti, se noi votassimo questo documento a maggioranza, ovviamente esso avrebbe un valore, laddove se lo votassimo unitariamente acquisterebbe più forza e comunque avrebbe un significato politico anche per l'esterno e per i nostri amici editori della FIEG.

ZANDA (*Mar-DL-U*). Lei quindi contempla la possibilità che il documento venga integrato con queste considerazioni?

PRESIDENTE. Sì, si potrebbero aggiungere le parole: «introducendo maggiori sanzioni nell'area delle violazioni ai limiti dell'affollamento e la possibile riduzione della tempistica nelle procedure sanzionatorie».

ZANDA (*Mar-DL-U*). Noi dovremmo prevedere anche maggiori limitazioni all'affollamento.

* PRESIDENTE. Questo però non possiamo inserirlo nel documento perché l'affollamento è questione diversa. Mi sembrava che avessimo detto che le sanzioni non solo sono deboli, ma poi non vengono pagate. Noi allora possiamo parlare di sanzioni più severe per chi viola i limiti dell'affollamento. In secondo luogo, possiamo far riferimento ad una riduzione dei tempi perché sappiamo che le sanzioni vengono pagate in tempi lunghissimi. Per gli affollamenti è necessario predisporre una nuova norma e sarà il Parlamento a decidere quando e come procedere.

* ZANDA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, credo sia molto importante indicare, senza scendere nel dettaglio, la necessità che vengano introdotte maggiori limitazioni nell'affollamento pubblicitario.

Lei sa che in realtà, se volessimo essere efficaci, dovremmo chiedere specificatamente che queste maggiori limitazioni dell'affollamento avvengano negli orari nei quali la pubblicità pesa veramente. Non chiedo si arrivi a questo punto, però almeno che venga indicato in modo non equivoco che la Commissione ha individuato nell'affollamento pubblicitario un punto di crisi e di squilibrio del sistema; sarà poi il legislatore a stabilire dove, quando e come intervenire.

A mio parere, è necessario inserire anche la limitazione dell'affollamento; se poi chiediamo anche un aumento delle sanzioni e norme procedurali che diminuiscano il tempo dal momento in cui la sanzione viene accertata e l'ammenda viene poi realmente versata, avremo dato un'indicazione legislativa chiara.

* PRESIDENTE. Senatore Zanda, c'è una questione concettuale. Possiamo anche suggerire al Parlamento che in sede di rivisitazione delle norme esistenti si prevedano sanzioni più severe per il rispetto degli affol-

lamenti pubblicitari e anche una maggiore celerità nell'applicazione delle stesse, ma affermare che bisogna rivedere gli affollamenti pubblicitari senza avanzare qualche ipotesi...

ZANDA (*Mar-DL-U*). Avanziamo alcune ipotesi allora.

* PRESIDENTE. Ma ciò significherebbe, in sostanza, provvedere ad una nuova legge di riforma dopo averne approvata da poco una.

Proporrei la seguente riformulazione del periodo: «l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata, l'introduzione di maggiori sanzioni nell'area delle situazioni ai limiti di affollamento, nonché la riduzione della tempistica nelle procedure sanzionatorie».

* DONATI (*Verdi-Un*). Signor Presidente, in considerazione delle notizie di stampa riportate dal collega Paolo Brutti, sarebbe opportuno procedere all'audizione del Ministro delle comunicazioni e del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni prima di passare alla votazione del documento conclusivo, dopodiché ognuno potrà trarre le proprie conclusioni: può darsi, infatti, che le nostre valutazioni, che sembrano di parte, siano in realtà piuttosto condivise.

Il documento andrebbe, poi, aggiornato, anche in considerazione dei nuovi dati che sono emersi o che potranno emergere.

PESSINA, *relatore*. Signor Presidente, non ritengo opportuno andare ad inserire ulteriori elementi di approfondimento, con il rischio di trascinare la discussione sul documento per tempi imprevedibili. D'altro canto, considerata la recente nomina sia del ministro Landolfi che del presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni Calabrò, non credo che la loro audizione possa apportare un contributo decisivo alla redazione del documento conclusivo.

Pertanto, rinnovando l'auspicio di un voto unanime, propongo di passare alla votazione della proposta da me avanzata.

* PRESIDENTE. Fermo restando che occorre comunque audire il Ministro, e sarà l'occasione per riesaminare e riflettere su questa vicenda alla luce anche di quanto scritto su «Il Sole-24 Ore», concordo con la proposta del relatore di votare lo schema di documento conclusivo da lui proposto.

Passiamo alla votazione del documento conclusivo.

BRUTTI Paolo (*DS-U*). Signor Presidente, a nome del Gruppo dei Democratici di Sinistra dichiaro il voto contrario.

DONATI (*Verdi-Un*). Signor Presidente, a nome del mio Gruppo dichiaro il voto contrario.

ZANDA (*Mar-DL-U*). Anch'io, signor Presidente, dichiaro a nome del Gruppo della Margherita il voto contrario.

(Il Presidente accerta la presenza del numero legale).

PRESIDENTE. Metto ai voti lo schema di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

È approvata.

Dichiaro conclusa l'indagine conoscitiva sul sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie dei mezzi di comunicazione di massa.

I lavori terminano alle ore 16,30.

ALLEGATO

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA DI REPERIMENTO DELLE RISORSE PUBBLICITARIE DEI MEZZI DI COMUNICAZIONE DI MASSA

Le risorse pubblicitarie rappresentano per i mezzi di comunicazione di massa una parte essenziale del sostentamento delle aziende editoriali, anche per quelle che non vivono soltanto della pubblicità. Il tema del loro reperimento e della ripartizione tra questi differenti mezzi ha dunque implicazioni dirette sul pluralismo dell'informazione sia essa di natura giornalistica o televisiva.

Inoltre, il mondo della televisione e quello della carta stampata, pur intervenendo con metodologie profondamente differenti nel contatto con i fruitori delle notizie, insistono tuttavia sullo stesso mercato pubblicitario che gli investitori in pubblicità decidono di ripartire secondo strategie di comunicazioni funzionali alle diverse attività delle aziende.

Le molteplici implicazioni relative ad un argomento, solo in parte di natura economica, sono venute all'attenzione della Commissione con l'esame della legge sul riordino del sistema radiotelevisivo che ha imposto necessità di approfondire il tema per valutare gli effetti della riforma anche sotto questo profilo. Il 29 gennaio 2004 è stato pertanto deliberato lo svolgimento di una indagine conoscitiva al fine di acquisire il punto di vista di tutti gli operatori che dal mercato pubblicitario ricavano in parte o interamente il sostentamento per le loro aziende di comunicazione o che in pubblicità investono per il conseguimento dei loro obiettivi aziendali. Sono state quindi effettuate una serie di audizioni che hanno coinvolto gli editori della carta stampata e gli operatori del settore della distribuzione, gli editori televisivi, i giornalisti, i concessionari di pubblicità e gli utenti della pubblicità.

Le audizioni di tutti questi soggetti hanno fornito un quadro piuttosto chiaro del problema. I differenti punti di vista hanno infatti evidenziato alcune questioni cardinali.

I dati forniti dalla pluralità dei soggetti auditi, anche se estrapolati da fonti differenti, sono univoci nel porre in evidenza che nella distribuzione delle risorse pubblicitarie tra i differenti mezzi di comunicazione il mezzo televisivo complessivamente considerato raccoglie circa il 54 per cento delle risorse a fronte di un 37 per cento a favore della carta stampata e percentuali molto inferiori per gli altri mezzi. Questo dato di partenza, su cui tutti i soggetti auditi si sono confrontati, ha dato luogo ad una serie di differenti considerazioni.

Va anzitutto chiarito che l'ordinamento giuridico italiano si differenzia da altri ordinamenti europei, sotto questo profilo, per la mancanza di forme di asimmetria volte a proteggere gli investimenti pubblicitari nella

carta stampata rispetto a quelli veicolati attraverso il mezzo televisivo (a questo riguardo è da specificare che un rapporto così scarsamente equilibrato esiste solo in Italia ed in pochi altri paesi, a fronte di un vantaggio o di una sostanziale parità della stampa rispetto alla televisione non solo in Europa ma anche negli Stati Uniti) . Ciò spiega che nel mercato pubblicitario italiano l'allocazione delle risorse si rivolge di preferenza al canale giudicato più efficace nel raggiungimento dei *targets* adeguati alla vendita dei prodotti pubblicizzati, ovvero a quello televisivo; il che rende evidente come il reale problema della carta stampata sia da individuarsi nel drenaggio di risorse pubblicitarie operato dalla concorrenza delle emittenti televisive nazionali che, grazie ad una offerta molto vasta ed a limiti di affollamento pubblicitario non sempre rispettati, possono praticare condizioni di prezzo talmente favorevoli da mettere fuori mercato ogni potenziale concorrente a partire dal settore della stampa.

Fatto 100 l'indice del costo contatto medio per mille adulti rilevato per la televisione italiana, lo stesso indice sale a 147,5 in Francia, 183,7 in Gran Bretagna, 121,2 in Germania, 216,9 negli USA, 246,4 in Giappone (dati 2002 del WARC). Gli effetti negativi della mancanza di forme di asimmetria capaci di consentire un diverso equilibrio tra televisione e carta stampata nella distribuzione delle risorse, si sono ulteriormente manifestati con la legge n. 112 del 2004. Dalle audizioni è emerso inoltre che lo squilibrio nella raccolta pubblicitaria tra editoria e televisione potrebbe essere attenuata se i limiti che l'ordinamento pone alla raccolta pubblicitaria televisiva fossero resi sostanzialmente effettivi. È stato segnalato, infatti, da più parti che la situazione attuale delle sanzioni le ha rese del tutto virtuali ed inefficaci a contrastare il fenomeno degli sfondamenti dei tetti imposti alla raccolta pubblicitaria dalla normativa. Un adeguato intervento potrebbe riguardare quindi il sistema sanzionatorio degli abusi d'affollamento e del superamento dei limiti complessivi di acquisizione di quote del mercato pubblicitario, in quanto il sistema sanzionatorio attuale, sia per com'è stato congegnato, sia per com'è stato gestito dall'Autorità garante, avvalorata negli operatori del settore la convinzione che le norme possano essere impunemente violate. Le sanzioni previste, infatti, dalla legge attuale risultano essere praticamente inefficaci. Esse consentono alle emittenti di rastrellare pubblicità oltre i limiti prefissati, senza subire multe, sospensioni o revoche di concessioni. Ciò in sostanza perché l'Autorità garante, accertata la violazione, e contestato l'addebito, non può procedere ad irrogare la sanzione ma può solo diffidare gli interessati a cessare dal comportamento illegittimo. Questi passaggi burocratici e puramente formali che limitano l'effetto sanzionatorio della Autorità, potrebbero essere eliminati.

Sempre in merito all'argomento televisivo significativa è stata l'audizione dell'associazione degli utenti della pubblicità che ha sottolineato una preferenza degli investitori pubblicitari ad allocare risorse nel settore televisivo in quanto capace di raggiungere in maniera più capillare un altissimo numero potenziale di consumatori, mentre le inefficienze nel settore della carta stampata, la sua eccessiva parcellizzazione ed il modesto e

statico numero dei lettori di quotidiani e periodici che caratterizza l'Italia rispetto ad altri paesi europei sarebbe la ragione fondamentale che scoraggia le imprese ad effettuare investimenti significativi in questo settore. È stato inoltre sottolineato il cospicuo allargamento del mercato pubblicitario, a partire dall'inizio degli anni ottanta, dovuto proprio alla nascita delle televisioni commerciali, di cui avrebbe goduto «per trascinamento» anche il settore della carta stampata. E' stato inoltre fatto presente che il costo dell'investimento pubblicitario televisivo si è abbassato in modo tale da permettere anche ad imprese di medie dimensioni l'accesso a questo mezzo in una misura non prevedibile nel passato. Si è infine messo in evidenza il fatto che minori investimenti in pubblicità televisiva non si traducono necessariamente in pubblicità a favore del settore della carta stampata. L'associazione degli utenti ha peraltro evidenziato che gli investitori non hanno in genere alcuna remora ad investire in pubblicità sulla stampa quando questa si riveli efficace allo scopo.

Le stesse posizioni sono emerse anche dalle audizioni degli editori televisivi i quali hanno sottolineato a loro volta come l'allargamento del mercato pubblicitario sia stato benefico per tutti i settori editoriali sia della televisione sia della stampa ma come non risulti in alcun modo provato che un eventuale tetto pubblicitario imposto alle televisioni nel loro complesso comporterebbe un meccanico trasferimento di risorse pubblicitarie agli altri mezzi di comunicazione di massa.

Inoltre, tanto gli utenti della pubblicità quanto gli editori televisivi hanno messo in luce le inefficienze del settore editoriale della carta stampata che sarebbero a loro avviso alla base di minori investimenti pubblicitari in questo settore. Gli editori televisivi hanno infine auspicato che alla carta stampata siano riservati maggiori investimenti per pubblicità di natura istituzionale e di servizio che al momento è poco sviluppata e che invece potrebbe rappresentare un settore di notevole importanza, come ampiamente dimostrato dalle numerose indagini effettuate sui mercati europei e mondiali.

Il settore editoriale della carta stampata nel suo complesso, in riferimento al dato della raccolta pubblicitaria ha invece evidenziato altri aspetti critici del settore. Innanzitutto i dati forniti dalla federazione degli editori della stampa ha messo in luce come il dato della lettura giornaliera dei quotidiani in Italia debba tener conto della diffusa abitudine del nostro paese ad una lettura «collettiva» del medesimo quotidiano. Infatti, in molti luoghi pubblici (bar, circoli ricreativi ecc.) sono messi a disposizione dei clienti giornali che vengono letti da molte persone in momenti differenti della giornata, mentre negli altri paesi il rapporto soprattutto con la stampa quotidiana ha natura più individuale. Questo aspetto ridimensionerebbe i dati sulla scarsa lettura dei quotidiani in Italia e quindi anche la ragione dei minori investimenti pubblicitari sulla stampa. In ogni caso le associazioni degli editori della carta stampata non hanno avuto difficoltà ad ammettere che esistono margini di intervento che per esempio potrebbero migliorare la distribuzione attraverso un ammodernamento strutturale del sistema distributivo delle edicole e di un migliore funzionamento delle poste

per gli abbonamenti. Sul piano tecnico, inoltre, si è giustamente evidenziato come il costo della pubblicità per un editore di giornali sia legato all'aumento della foliazione in caso di presenza della pubblicità mentre ciò non accade per la pubblicità televisiva, la quale di contro beneficia di un considerevole risparmio con la copertura dei costosi spazi televisivi mediante numerosi intervalli pubblicitari.

A fronte dei dati acquisiti con l'indagine conoscitiva e tenuto conto dell'avvenuta approvazione della legge di riordino del sistema radiotelevisivo (legge 3 maggio 2004, n. 112), le linee di intervento che la Commissione ha individuato per agevolare in tempi ragionevoli il settore della stampa sono le seguenti: l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti pubblicitari a favore della carta stampata; il potenziamento della pubblicità dello Stato e degli enti pubblici e la sua più puntuale regolamentazione; il miglioramento delle strutture della rivendita e un intervento per il sostegno finanziario al Fondo complementare di previdenza «Fiorenzo Casella» per i lavoratori dei quotidiani e delle agenzie di stampa.

Riguardo al potenziamento della pubblicità dello Stato e degli Enti pubblici è da ricordare che la legge sul riassetto del sistema radiotelevisivo introduce già miglioramenti in tale settore. È necessario, però, approfondire tale tema sia per far sì che gli obblighi di destinazione alla stampa di tale tipo di pubblicità siano effettivamente rispettati, garantendo che le spese relative abbiano effettiva copertura da parte dello Stato, sia per incrementare le risorse destinate a tale tipo di pubblicità perseguendo così obiettivi di trasparenza e di maggiore coinvolgimento della opinione pubblica nei processi di innovazione legislativa attuati dal Parlamento.

In relazione poi alla rete delle rivendite dei quotidiani e periodici essa assolve ad un ruolo fondamentale anche in relazione alla scarsa diffusione degli abbonamenti e all'impostazione assunta dalle iniziative di vendita di prodotti collegati ai giornali assunte dagli editori anche per contrastare la crisi pubblicitaria. Il potenziamento della rete di vendita è praticamente l'unico strumento sul quale si può puntare per ampliare la diffusione della stampa quotidiana e periodica in Italia. I principali problemi delle rivendite sono: l'arretratezza e l'insufficienza dei manufatti; la mancata integrazione della rete delle edicole in una rete informatica che consenta il controllo in tempo reale dell'andamento delle vendite. I soggetti da coinvolgere per un programma di intervento in questo settore sono: lo stato, le regioni, i comuni, gli editori, i distributori, gli edicolanti. I contenuti del progetto dovrebbero essere i seguenti: l'elaborazione di un piano nazionale di ammodernamento della rete di vendita con la partecipazione delle regioni e dei comuni; investimenti di ammodernamento delle strutture fisiche delle rivendite (allargamento e razionalizzazione); informatizzazione della rete di vendita attraverso un progetto che agevoli l'introduzione dei *personal computer*, delle penne ottiche e degli altri componenti *hardware*; la formazione dei rivenditori, l'assistenza, l'installazione di server presso i distributori. Un sistema così congegnato è finalizzato alla

creazione di rilevazioni in tempo reale delle copie vendute che dia un *feedback* all'editore distributore locale su cosa stia avvenendo nel mercato. Gli obiettivi del progetto sono, da un lato, la riduzione del numero delle copie invendute (attualmente pari al quaranta per cento del totale delle copie immesse nel sistema) e, dall'altro, l'eliminazione del fenomeno «del-l'esaurito» che determina, ovviamente, una riduzione della diffusione globale. Il costo dell'informatizzazione per circa cinquemila edicole su circa cinquanta distributori locali è stimabile in circa 6.500.000 euro l'anno per tre anni.

Per quanto riguarda infine l'intervento per un sostegno finanziario al Fondo complementare di previdenza «Fiorenzo Casella» per i lavoratori dei quotidiani e delle agenzie di stampa è necessario far presente che tale Fondo ha svolto una funzione fondamentale nell'offrire un efficace ammortizzatore sociale che ha assecondato il processo di profonda trasformazione tecnologica che ha investito l'industria editoriale nel suo complesso. Proprio la dimensione del fenomeno ha, però, determinato uno squilibrio nella gestione del Fondo. La creazione di 8.500 lavoratori prepensionati tra il 1982 ed il 2003 ha portato rapporto di uno a due quello tra lavoratori attivi e pensionati. Dal 1995 al 2004 il contributo è stato costantemente aumentato raggiungendo l'attuale livello del diciotto e mezzo per cento. I calcoli attuariali indicano che tra il 2005 ed il 2011 tale aliquota dovrà essere aumentata di un punto ogni anno. Sostanzialmente si arriverà ad un onere per la previdenza integrativa pari al venticinque per cento del costo diretto del lavoro poligrafico. Tale prospettiva è difficilmente compatibile con il livello di redditività delle imprese produttrici di giornali quotidiani. Occorre peraltro considerare che il Fondo Casella, nell'ambito dei fondi complementari privati, gode di un particolare *status* in quanto l'accordo sindacale istitutivo del 1958 è stato esteso *erga omnes* nel 1962 assumendo valore cogente di legge a tutti gli effetti, con la conseguente obbligatorietà per le aziende ed i lavoratori al di là del normale rapporto contrattuale. Tale situazione ha giustificato nel tempo l'intervento diretto od indiretto del Parlamento e del Governo a favore del Fondo con provvedimenti legislativi ed amministrativi. Si tratterebbe di proseguire in questa direzione con ulteriori provvedimenti da sviluppare nel periodo 2004-2011 intervenendo alternativamente sulle ritenute IRPEF, addizionali regionali e comunali; su una riduzione di 8 punti dell'aliquota contributiva INPS o con la costituzione di un Fondo di dotazione presso la Presidenza del Consiglio (per un costo di ogni singolo provvedimento di circa 22 milioni di euro all'anno per il periodo 2004-2011).

La Commissione ritiene che l'adozione di tutte o parte delle misure suggerite potrebbe rappresentare un valido contributo per compensare almeno in parte i disequilibri emersi nel corso dell'indagine conoscitiva relativamente alle asimmetrie riscontrate nel sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie dei mezzi di comunicazione di massa.

PESSINA, *estensore*

