



*FEDERAZIONE ITALIANA  
EDITORI GIORNALI*

**PROPOSTE PER LA COMPETITIVITÀ  
E LO SVILUPPO DELL'EDITORIA  
QUOTIDIANA E PERIODICA**

---

**giugno 2006**

## **Premessa**

La libertà di informazione è uno dei capisaldi costituzionali che caratterizzano la vita di un Paese e il suo assetto democratico. Un'informazione libera ha bisogno di imprese editrici economicamente sane e forti. Favorire la competitività e lo sviluppo dell'editoria quotidiana e periodica significa garantire ai cittadini un diritto fondamentale della Costituzione.

Le "Proposte per la competitività e lo sviluppo dell'editoria quotidiana e periodica" hanno l'obiettivo di contribuire a determinare, nel nuovo scenario della convergenza multimediale, l'ambiente idoneo per imprese editrici economicamente sane e forti.

Nel processo di convergenza multimediale la stampa può sviluppare modelli di business per sostenere le pressioni competitive che si accentueranno nei prossimi anni. La gestione dei contenuti digitali consente la loro integrazione e la loro utilizzazione attraverso diverse modalità trasmissive. La televisione digitale terrestre, l'uso del telefono cellulare come postazione mediale interattiva, la tv su internet, determinano profondi cambiamenti nell'industria multimediale.

Lo sviluppo di una industria multimediale richiede condizioni e regole, la tutela della concorrenza, la non discriminazione tra le tecnologie, la libertà e la possibilità di accesso ai diversi mercati.

### **Le proposte per la competitività e lo sviluppo**

Le proposte riguardano misure strutturali (aspetti normativi e regolamentari) e misure congiunturali di sostegno (riduzione dei costi, crediti agevolati, crediti di imposta, riduzioni tariffarie, misure di supporto alla previdenza di settore).

#### **A. LE MISURE STRUTTURALI**

1. Rispetto dei limiti di affollamento pubblicitario e nuove regole nel settore radiotelevisivo e della pubblicità.

2. Introduzione di norme asimmetriche nel mercato pubblicitario e della comunicazione pubblica.
3. Testo unico dell'editoria.
4. Modernizzazione ed informatizzazione della rete di vendita.
5. Eliminazione dei limiti fiscali al processo di convergenza multimediale.

### **1. Rispetto dei limiti di affollamento pubblicitario e nuove regole nel settore radiotelevisivo e della pubblicità**

#### *Rispetto della normativa e nuove regole sull'affollamento pubblicitario*

È necessario garantire il pieno rispetto della normativa vigente sull'affollamento pubblicitario, per assicurare equilibrio al sistema.

Il limite orario di affollamento pubblicitario deve valere per ogni forma di pubblicità. Il tempo delle telepromozioni deve tornare ad essere incluso nell'affollamento orario, così come previsto prima della legge Gasparri.

Occorre, inoltre, superare i limiti delle procedure sanzionatorie previste dall'Agcom. L'attuale disciplina, infatti, in molti casi, subordina la possibilità di irrogare una sanzione alla diffida a cessare i comportamenti.

Una riflessione appare necessaria anche sulla reale capacità deterrente delle sanzioni nelle misure oggi previste (che sono comprese tra un minimo di 5.165 euro e un massimo di 51.646): si potrebbe valutare l'opportunità di "graduarle" rapportandole al fatturato dell'impresa, come previsto dalla legge istitutiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

#### *Revisione del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC)*

Si ritiene essenziale procedere ad una puntuale definizione del SIC che, nella formulazione attuale, non consente la sua esatta individuazione.

### *Limiti antitrust nella raccolta pubblicitaria televisiva*

È necessario ripensare ai limiti antitrust per la raccolta pubblicitaria televisiva, abrogati dalla legge Gasparri, prevedendo vincoli per i soggetti verticalmente integrati che controllano contemporaneamente la distribuzione e la produzione di contenuti televisivi.

È, infatti, singolare la diversità di trattamento tra le concessionarie di pubblicità della carta stampata, soggette a stringenti limiti (non potendo raccogliere pubblicità per un numero di quotidiani la cui tiratura complessiva superi il 30% di quella nazionale, ovvero il 20% se la concessionaria è controllata o controllata da una impresa editrice) e le concessionarie di pubblicità televisiva che sono, invece, sottoposte esclusivamente ad una verifica *ex post* sulle posizioni dominanti del mercato.

### *Regolamentazione dell'attività di intermediazione pubblicitaria (c.d. "centri media")*

Per garantire la trasparenza del mercato pubblicitario si propone di disciplinare l'attività di intermediazione sulla pubblicità, attualmente non soggetta ad alcun limite anticoncentrazione (a differenza di quanto previsto per le concessionarie di pubblicità).

### *Revisione della direttiva UE "Tv senza frontiere"*

La Commissione Ue ha adottato, il 13 dicembre 2005, una proposta di revisione della direttiva "Televisione senza frontiere". Alcune delle nuove disposizioni previste in materia pubblicitaria (la possibilità di inserire la pubblicità durante i programmi, con la legittimazione del "product placement"; il venir meno dell'obbligo di trasmettere la pubblicità soltanto tra le parti autonome o negli intervalli dei programmi sportivi e di spettacolo; la riduzione da 45 a 40 minuti del periodo entro il quale le opere audiovisive possono essere interrotte dalla pubblicità) presentano notevoli profili di criticità che, se approvati nella formulazione attuale,

provocherebbero una ulteriore accentuazione degli squilibri esistenti sul mercato.

## **2. Introduzione di norme asimmetriche nel mercato pubblicitario e della comunicazione pubblica**

### *Norme asimmetriche in favore della carta stampata*

È opportuno introdurre vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie, per riequilibrare gli investimenti pubblicitari nella carta stampata.

In Italia, nel 2005, la televisione ha raccolto il 56% degli investimenti pubblicitari a fronte del 35,8% raccolto dalla stampa. Si tratta di una anomalia tipica del nostro Paese; nella maggior parte degli Stati europei la televisione ha una quota di mercato inferiore al 50% e, fatta eccezione per la Spagna e il Belgio, la stampa è ovunque il primo veicolo pubblicitario.

L'VIII Commissione "Lavori Pubblici" del Senato, nelle conclusioni dell'Indagine sul sistema di reperimento delle risorse pubblicitarie ha individuato, tra le auspicabili linee di intervento, "l'introduzione di vincoli legislativi asimmetrici nella distribuzione delle risorse pubblicitarie capaci di riequilibrare gli investimenti a favore della carta stampata".

Per vincoli asimmetrici si intendono, ad esempio, limiti più bassi all'affollamento pubblicitario orario (oggi pari al 18% di ogni ora di programmazione per le emittenti nazionali private e al 12% per la concessionaria del servizio pubblico); norme più severe sulle interruzioni pubblicitarie; la previsione di "fasce protette" in cui vietare le trasmissioni pubblicitarie; disposizioni che vietino le telepromozioni condotte da presentatori o da personaggi aventi un ruolo preminente nei programmi o negli spazi immediatamente adiacenti.

In numerosi Paesi europei vigono vincoli normativi asimmetrici, soprattutto nei confronti del servizio pubblico: in Gran Bretagna la pubblicità e la sponsorizzazione dei programmi è vietata sulla

Bbc salvo specifica autorizzazione del Ministro competente; in Germania i due canali tv pubblici possono trasmettere al massimo 20 minuti al giorno di pubblicità, solo nei giorni feriali e prima delle ore 20; in Olanda la pubblicità non può interrompere i programmi.

#### *Potenziamento della comunicazione pubblica*

La produzione legislativa e regolamentare richiedono un maggior coinvolgimento dell'opinione pubblica con campagne di comunicazione rivolte ai cittadini e alle imprese che dovrebbero svolgersi in misura prevalente sui giornali quotidiani e periodici.

É opportuno che i provvedimenti dello Stato e degli enti pubblici prevedano uno specifico capitolo di spesa per la comunicazione sulla stampa.

#### *Altri interventi sulla pubblicità degli enti pubblici*

Si ritiene necessaria: una revisione delle norme contenute nel Codice dei contratti pubblici; l'introduzione del responsabile del procedimento per l'obbligo di pubblicazione dei bilanci degli enti pubblici; l'introduzione del divieto di deroga alla normativa statale in materia di pubblicità pubblica; una modifica della norma che equipara ai quotidiani i giornali di informazione locale, multisettimanali o settimanali in materia di pubblicità degli avvisi legali, chiarendo che l'equiparazione avviene a condizione che gli stessi garantiscano la maggiore diffusione nella zona interessata.

### **3. Testo unico dell'editoria**

L'emanazione di un testo unico di riordino delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di editoria è necessaria.

#### *Tutela del diritto d'autore e disciplina delle rassegne stampa*

Occorre garantire la tutela della proprietà intellettuale dell'opera giornalistica sia nelle forme tradizionali (carta stampata) sia nelle forme digitali (Internet).

L'inosservanza dei diritti di utilizzazione economica dell'opera giornalistica danneggia le imprese editrici i cui giornali, da prodotto di una complessa e costosa attività produttiva ed intellettuale, diventano oggetto di libera riproduzione.

I siti Internet che prelevano sistematicamente da siti di terzi articoli e notizie da offrire ai navigatori delle proprie pagine utilizzano lo sforzo organizzativo ed imprenditoriale di altri. La nascita di "aggregatori" di informazioni che, senza alcun intervento umano, scandagliano i siti delle agenzie di stampa e dei giornali, estrapolandone titoli e sommari, sollevano forti perplessità, sia in Italia sia all'estero, in ordine alla possibilità di tradursi in violazioni delle norme sulla concorrenza e/o di quelle sul diritto d'autore.

Si propone, dunque, di prevedere una apposita regolamentazione delle rassegne stampa, considerando tali anche la pratica di chi raggruppa titoli di notizie, foto e poche righe di commento, rinviando, poi, per l'approfondimento direttamente alle pagine del sito terzo, effettivo titolare dei diritti di copyright (tecnica del c.d. "deep linking").

Fra gli altri, si segnalano poi i seguenti interventi:

- disciplina della responsabilità dei siti editoriali su Internet;
- previsione della possibilità per le imprese editrici iscritte al Registro degli operatori di comunicazione (ROC) di ricorrere alla procedura di semplificazione amministrativa, che le esenta dall'obbligo di registrare le testate edite alla cancelleria del tribunale;
- revisione della definizione di agenzie di stampa a diffusione nazionale.

*Revisione e aggiornamento della normativa sugli ammortizzatori sociali*

In materia di ammortizzatori sociali è opportuno:

- riconoscere gli ammortizzatori sociali alle "Agenzie di stampa a diffusione nazionale";
- comprendere il personale giornalistico dipendente di periodici tra i soggetti titolari del pensionamento anticipato a fronte di collocazione in CIGS nell'ambito di processi di riorganizzazione/ristrutturazione che determinino eccedenze occupazionali;
- accelerare le procedure di emanazione dei decreti di concessione degli ammortizzatori sociali;
- stabilire, anche in sede legislativa, le causali di intervento per la concessione del pensionamento anticipato per il personale giornalistico.

#### *Finanziamento dell'Agcom*

Rivedere il sistema di finanziamento dell'Agcom, per un maggiore equilibrio nella ripartizione degli oneri tra lo Stato e le imprese. Occorre, in particolare, tener conto delle numerose funzioni e attività di rilevante interesse pubblico svolte dall'Autorità (ad esempio, in materia di par condicio e di tutela dei minori) i cui costi sono imputati, impropriamente, sugli operatori del settore.

#### *Liberalizzazione delle professioni ed Ordine dei giornalisti*

In Italia la disciplina dell'attività giornalistica presenta rigidità non conciliabili con i processi europei di liberalizzazione delle professioni. Nella maggior parte dei Paesi europei il giornalismo non è una libera professione soggetta a regolamentazione.

La disciplina dell'attività giornalistica deve garantire il diritto alla libertà di organizzazione delle imprese editoriali e il diritto di tutti i cittadini ad accedervi.

#### *Diffamazione a mezzo stampa*

Al fine di evitare sia ai giornalisti sia alle aziende editoriali i lunghi e defatiganti contenziosi provocati dalla normativa vigente, si propongono le seguenti modifiche:



- una disciplina delle rettifiche, che consenta la non punibilità dell'autore dell'offesa se provvede a dichiarazioni o rettifiche;
- un limite alla responsabilità penale del direttore e del vicedirettore delle pubblicazioni quando il delitto è conseguenza della violazione del dovere di vigilanza sul contenuto della pubblicazione e una riduzione della pena oggi prevista;
- un limite al risarcimento del danno non patrimoniale qualora il giudice proceda alla sua liquidazione in via equitativa;
- la prescrizione breve di un anno dalla pubblicazione degli articoli per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento dei danni alla reputazione;
- l'abrogazione dell'istituto della riparazione pecuniaria quale pena aggiuntiva a quella principale.

#### **4. *Modernizzazione ed informatizzazione della rete di vendita***

La rete delle rivendite svolge un ruolo fondamentale. Per ottimizzare questa funzione occorre prevedere aiuti agli investimenti per: l'ammodernamento delle strutture; l'informatizzazione della rete di vendita; la formazione dei rivenditori.

Sempre in materia di diffusione, occorre inoltre:

- riconoscere con certezza ai punti vendita integrativi la possibilità di vendere sia quotidiani sia periodici;
- introdurre il trattamento fiscale agevolato per il personale non dipendente che effettua la consegna di giornali porta a porta;
- introdurre la disposizione che assicura, in caso di chiusura temporanea e ricorrente dei punti esclusivi di vendita, l'obbligo di affidare a titolari di altre licenze o ad altri soggetti la vendita, anche porta a porta, di quotidiani e periodici. In caso di inadempimento, occorre precisare che le imprese editrici e di distribuzione possono provvedervi direttamente.

## **5. Eliminazione dei limiti fiscali al processo di convergenza multimediale**

Per favorire il processo di convergenza multimediale, si ritiene necessario prevedere, accanto a misure di sostegno per gli investimenti e i finanziamenti (crediti d'imposta e crediti agevolati), alcuni interventi volti a diminuire gli effetti pregiudizievoli determinati dal differente trattamento Iva previsto per i prodotti editoriali diffusi elettronicamente e per i servizi di informazione delle agenzie nazionali di stampa.

A tal proposito, si propone l'applicazione dell'aliquota Iva del 4%:

- all'offerta del prodotto editoriale di un operatore di comunicazione iscritto al Roc, con contenuto coincidente con quello di un giornale quotidiano o periodico ceduto per via elettronica;
- ai servizi di informazione forniti, con ogni mezzo anche elettronico, su reti telematiche, private o pubbliche, da Agenzie di stampa di carattere nazionale iscritte nel Registro degli operatori di comunicazione.

## **B. LE MISURE CONGIUNTURALI - IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DEL SETTORE**

1. Riduzione degli oneri fiscali, del costo del lavoro e del costo delle materie prime, investimenti e finanziamenti agevolati.
2. Regolamentazione dei processi occupazionali.

### **1. Riduzione degli oneri fiscali, del costo del lavoro e del costo delle materie prime, investimenti e finanziamenti agevolati**

*Riduzione degli oneri fiscali - Esclusione dalla base imponibile IRAP del costo del lavoro giornalistico*

Si propone di escludere dal calcolo della base imponibile ai fini IRAP il costo del lavoro giornalistico. Si tratta di una misura in linea con

la previsione della graduale abolizione dell'imposta regionale sulle attività produttive contenuta nella legge delega di riforma del sistema fiscale statale (L. 80/2003) dove, peraltro, è prevista testualmente la possibilità "di dare la precedenza ai soggetti con una prevalente incidenza del costo del lavoro rispetto agli altri costi."

*Riduzione del costo del lavoro – Ammissione dei costi giornalistici al beneficio della riduzione dell'1%*

La Finanziaria per il 2006 ha disposto una riduzione dell'incidenza dei c.d. "oneri impropri" sul costo del lavoro, nella misura massima complessiva dell'1%. E' necessario estendere l'operatività piena di tale beneficio anche al costo del lavoro giornalistico.

*Riduzione dei costi delle materie prime – Credito d'imposta per l'acquisto della carta*

Al fine di ridurre, almeno parzialmente, l'incidenza dei costi delle materie prime, si propone la reintroduzione del credito d'imposta per l'acquisto della carta.

*Rafforzamento degli investimenti – Reintroduzione del credito d'imposta sugli investimenti e incremento stanziamenti per il credito agevolato*

Per sostenere gli investimenti in corso nel settore ed incentivare, in particolare, l'introduzione delle nuove tecnologie connesse al processo di convergenza multimediale si propone:

- la reintroduzione del credito d'imposta sugli investimenti per il periodo 2006-2008, al fine di consentire, in particolare, il completamento del "full color" e delle innovazioni tecnologiche connesse allo sviluppo della convergenza multimediale;
- l'incremento delle risorse disponibili per la fruizione del credito agevolato; le somme stanziare dalla Finanziaria 2006 (e pari a 35 milioni di euro per tutto il triennio 2006-2008) risultano del tutto insufficienti.

Sono, inoltre, necessari alcuni interventi normativi sulle condizioni e le modalità di erogazione. Occorre, in particolare:

- prevedere che la pubblicazione in Gazzetta dell'avviso con cui si dà notizia dell'ammontare delle risorse disponibili e delle scadenze per la presentazione delle domande avvenga a cadenza annuale;
- dare forza di norma primaria alla disposizione regolamentare che consente il cumulo tra credito agevolato e credito d'imposta;
- chiarire, anche in via interpretativa, l'ammissibilità al finanziamento agevolato dei beni dati in comodato;
- consentire, in sede di prima applicazione della legge 62/2001, l'ammissione al credito agevolato delle spese per investimenti sostenute nell'anno antecedente la data di entrata in vigore della legge stessa.

## ***2. Regolamentazione dei processi occupazionali***

### *Proroga del fondo per interventi di sostegno a favore dei giornalisti dimissionari di imprese in crisi*

La proroga dell'istituto, fino al 2009, comporterebbe impegni finanziari contenuti. La copertura prevista per il quinquennio in scadenza ad aprile di quest'anno era di complessivi 22 milioni di euro; circa il 55% è stato utilizzato. La parte residua potrebbe coprire il costo dei nuovi interventi per almeno il 50%.

### *Sostegno finanziario al Fondo di previdenza per i lavoratori dei quotidiani "Fiorenzo Casella"*

L'VIII Commissione permanente del Senato, a conclusione dell'Indagine conoscitiva ha, tra l'altro, esaminato la possibilità di interventi per un sostegno finanziario al Fondo di Previdenza complementare per i lavoratori dei giornali quotidiani "Fiorenzo Casella".