

I limiti della pubblicità televisiva

Lucia Canzi e Michele Cavuoti

Premessa

In Italia la regolamentazione della pubblicità in televisione è costituita da una serie di leggi, decreti, regolamenti e codici di comportamento che stabiliscono i limiti quantitativi dei messaggi pubblicitari rispetto all'intera programmazione.

Il principale riferimento normativo è la Legge 223/90, in alcune parti modificata e integrata dalla più recente Legge Gasparri (Legge 112/2004) e poi confluita nel Testo Unico per la Radiotelevisione (D.Lgs. 177/2005). A questo si aggiungono alcune leggi relative a specifici argomenti, il Codice di Autoregolamentazione tv e Minori e il Codice di Autodisciplina Pubblicitaria.

Il problema dell'ingombro pubblicitario in televisione è comunque un argomento sempre oggetto di discussioni e interpretazioni più o meno restrittive e che coinvolge molti soggetti e interessi contrapposti.

Dal punto di vista del mercato, l'affollamento pubblicitario televisivo costituisce un problema se mette in discussione la distribuzione delle risorse pubblicitarie con le altre forme di comunicazione e principalmente con la stampa.

Dal punto di vista del consumatore, il punto critico sta nella fruibilità del mezzo televisivo, vale a dire nella possibilità di seguire in modo continuativo il programma prescelto. È chiaro che a volte questa fruibilità viene a mancare: è il caso di partite di calcio o film interrotti, o di programmi all'interno dei quali l'ingombro pubblicitario è tale da renderne sgradevole la visione.

È principalmente per un problema di fruibilità della televisione da parte del consumatore che Altroconsumo ha deciso di svolgere uno specifico studio sull'argomento.

Lo studio è stato svolto in collaborazione con l'Osservatorio di Pavia con lo scopo di quantificare l'ingombro pubblicitario e di verificare l'inserimento dei messaggi pubblicitari all'interno di particolari programmi; in quest'ottica sono, quindi, stati monitorati la presenza e la durata di minispot all'interno di manifestazioni sportive, la presenza e l'entità di pubblicità durante i programmi di cartoni animati e la presenza di pubblicità di alcolici e superalcolici in fascia protetta o nelle vicinanze di programmi rivolti a minori.

Lo studio ha avuto una durata di undici mesi (da settembre 2005 a luglio 2006): per ogni mese abbiamo scelto un giorno e, nell'arco di questa giornata, abbiamo monitorato dalle 7 di mattina alle 23 di sera tutti i programmi televisivi

trasmessi dalle televisioni nazionali (Rai Uno, Rai Due, Rai Tre, Canale 5, Italia 1, Rete 4 e La7).

Il monitoraggio, quindi, è stato di 16 ore al giorno per un totale di 176 ore complessive.

Ingombro pubblicitario e rispetto dei limiti

La quantità di messaggi pubblicitari proposti ogni giorno al telespettatore è uno dei punti più critici della programmazione televisiva. In quest'ottica abbiamo calcolato il tempo dedicato alla pubblicità rispetto all'intera programmazione. I risultati sono contenuti nella Tab. 1.

Tab. 1 – Percentuale di tempo dedicata alla pubblicità

Giorno monitorato	Emittente							
	Rai Tre	Rai Due	Rai Uno	La7	Rete 4	Canale 5	Italia 1	Tutte
7 settembre	5%	8%	11%	18%	23%	24%	23%	16%
8 ottobre	5%	9%	9%	20%	23%	22%	23%	16%
2 novembre	6%	8%	11%	21%	25%	26%	24%	17%
7 dicembre	5%	7%	9%	19%	24%	24%	24%	16%
5 gennaio	5%	7%	12%	20%	25%	23%	24%	17%
8 febbraio	6%	8%	11%	20%	25%	25%	24%	17%
8 marzo	6%	8%	10%	18%	24%	24%	25%	16%
6 aprile	5%	7%	11%	18%	26%	26%	25%	17%
10 maggio	6%	7%	9%	19%	22%	24%	23%	16%
9 giugno	5%	7%	9%	19%	25%	24%	23%	16%
8 luglio	5%	7%	7%	18%	24%	23%	23%	15%
Tutti i giorni	5%	8%	10%	19%	24%	24%	24%	16%

Complessivamente il 16% del tempo di programmazione è dedicato alla pubblicità. Notevoli, tuttavia, sono le differenze tra le emittenti, in particolare tra le pubbliche e le private. La rete pubblica con minore incidenza di pubblicità è Rai Tre (5% di ingombro), seguita da Rai Due (8%) e Rai Uno (10%). Tra le private spicca in positivo La7 con un 19%, mentre le tre reti Mediaset hanno risultati identici e pari al 24%. Questo significa che in quest'ultimo caso, se guardiamo la televisione per un'ora circa, un quarto d'ora sarà dedicato alla pubblicità.

Fino a qui possiamo dire che la percentuale di programmazione dedicata alla pubblicità è quindi molto elevata. La domanda da porsi a questo punto è la seguente: i limiti di affollamento pubblicitario stabiliti dalla legge sono rispettati?

La normativa di riferimento è la Legge 223/90, modificata successivamente dalla Legge Gasparri e poi ripresa nel Testo Unico per la Radiotelevisione. In sintesi, gli spot non possono superare il limite del 12% della programmazione oraria per la concessionaria pubblica e il 18% per le concessionarie private. La legge prevede, inoltre, che ci sia una possibilità di sfioramento dalle suddette percentuali per un massimo del 2%, recuperabile nell'ora precedente o in quella successiva. Da osservare che questi limiti di affollamento pubblicitario riguardano solo gli spot (come specificato dalla Legge Gasparri) e, quindi, dal calcolo vengono escluse tutte le altre forme di pubblicità come televendite, telepromozioni e spazi dedicati agli sponsor.

I risultati del nostro monitoraggio sono riassunti nella Tab. 2.

Tab. 2 – Numero sfioramenti rilevati durante il monitoraggio

Giorno monitorato	Emittente						
	Rai Tre	Rai Due	Rai Uno	La7	Italia 1	Rete 4	Canale 5
7 settembre			1		3	2	1
8 ottobre					4	7	4
2 novembre					9	8	5
7 dicembre					1	6	3
5 gennaio					4	3	3
8 febbraio					1	2	3
8 marzo					6	5	3
6 aprile			1		4	5	10
10 maggio				2	2		3
9 giugno					5	5	7
8 luglio					1	1	3
Tutti i giorni	0	0	2	2	40	44	45

Nessuna violazione per Rai Due e Rai Tre, due violazioni per Rai Uno e per La7. Molto più critica la situazione delle reti Mediaset: 40 violazioni per Italia 1, 44 per Rete 4 e 45 per Canale 5. Questo significa che circa in un quarto dei casi rilevati (176 ore per ciascuna emittente), le reti Mediaset hanno sfiorato i limiti di affollamento pubblicitario e, quindi, hanno violato sistematicamente i limiti orari pubblicitari stabiliti per legge. Per rendere ancora più chiaro il concetto, possiamo dire che il 2% dei messaggi pubblicitari trasmessi nel corso del monitoraggio dalle reti Mediaset è frutto degli sfioramenti.

Per risolvere il problema delle frequenti violazioni dei tetti è necessario che siano comminate regolarmente le sanzioni e che tali sanzioni siano di entità tale da indurre l'emittente a non sfiorare i tetti di legge.

Un altro disincentivo al reiterarsi delle violazioni di legge può essere la pubblicità delle sanzioni comminate, in modo tale che ciascuna emittente si senta in effetti controllata non solo dall'Autorità preposta, ma da tutti, consumatori-utenti compresi.

Presenza e durata della pubblicità durante i programmi di cartoni animati

La categoria che maggiormente deve essere tutelata dalle trasmissioni pubblicitarie è quella dei minori, meno critici e, quindi, più influenzabili dai messaggi televisivi. Per questo nel corso del monitoraggio abbiamo preso in considerazione i programmi contenitore di cartoni animati, cioè quei programmi in cui i cartoni animati (anche di diversi soggetti) si susseguono senza essere interrotti da altri tipi di trasmissioni (se non pubblicitarie).

La legge vieta in realtà l'inserimento della pubblicità all'interno dei cartoni animati. È, tuttavia, ormai invalsa l'interpretazione secondo la quale sarebbe possibile inserire la pubblicità tra un episodio e l'altro di cartoni animati, fermo restando il divieto di inserirla all'interno di un singolo episodio: i bambini, per esempio, vedranno la pubblicità tra Braccio di Ferro e Tom & Jerry, ma non all'interno dell'episodio di Braccio di Ferro o di Tom & Jerry. Questa interpretazione, eccessivamente permissiva, rischia di tradursi in sostanza in un'abrogazione tacita del divieto di fare pubblicità durante i cartoni animati. Ragionando al contrario, infatti, risulterebbe comunque risibile e irrealistica l'ipotesi di pubblicità che interrompano singoli cartoni animati, solitamente della durata di due o tre minuti. La vera tutela dei minori prenderebbe sostanza solo se fosse riaffermato con chiarezza il divieto di pubblicità anche tra un cartone animato e il successivo e non solo all'interno del singolo cartone animato.

Conseguenza dell'interpretazione eccessivamente permissiva della legge è un affollamento pubblicitario che raggiunge in alcuni casi un quinto dell'intero programma di cartoni. In Tab. 3 si possono leggere i risultati del nostro monitoraggio.

Nella tabella si può osservare che la situazione relativa all'affollamento pubblicitario nei programmi di cartoni animati è molto eterogenea. Il monitoraggio di Rai Tre e Rai Uno ci fa vedere che non sono mai state inserite pubblicità all'interno dei cartoni e neppure tra un cartone e l'altro. Rai Due è in una situazione intermedia: molto limitata la pubblicità nei programmi mattutini e pomeridiani, mentre in quello serale è più frequente, visto che la media è dell'11%, con una punta massima del 27% registrata l'8 febbraio. Tra le reti Mediaset è Italia 1 la preposta ai programmi di cartoni; qui le percentuali di ingombro della pubblicità sono molto elevate e vanno dal 9 al 23%.

Tab. 3 – Percentuale di tempo dedicata alla pubblicità nei programmi contenitore di cartoni animati

Rete	Periodo della giornata e range orario indicativo	Giorno di rilevazione											
		7 Settembre	8 Ottobre	2 Novembre	7 Dicembre	5 Gennaio	8 Febbraio	8 Marzo	6 Aprile	10 Maggio	9 Giugno	8 Luglio	Tutti
Rai Uno	prima mattina (6.30-9)											0%	0%
Rai Due	prima mattina (6.30-9)			2%									1,6%
	mattina (9-10.30)	2%					0%	0%	0%	4%		1%	1%
	tardo pomeriggio (17-18)							3%	0%				1,5%
	serale (19-21)	18%	0%	0%	25%	0%	27%	20%	0%	13%	14%	9%	11%
Rai Tre	mattina (9-10.30)		0%										0%
	tarda mattinata (10.30-12)		0%									0%	0%
	primo pomeriggio (13.30-16)					0%				0%		0%	0%
	pomeriggio (16-18.30)			0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		0%
Italia 1	prima mattina (6.30-9)	11%	21%	19%	22%	21%	18%	18%	21%	19%	15%		19%
	mattina (9-10.30)											22%	22%
	tarda mattinata (10.30-12)												22%
	primo pomeriggio (13.30-16)	14%	12%	13%	9%	13%	11%	13%	13%	12%	13%		12%
	pomeriggio (16-18.30)	19%		21%	23%	17%	17%	17%	14%	9%	14%		17%

Si tratta di percentuali molto alte, specie se si considera che nel calcolarle non sono state prese in considerazione le pubblicità appena prima o subito dopo la trasmissione dei cartoni.

Ma quali sono le pubblicità rivolte ai bambini? Lo abbiamo verificato nel corso del monitoraggio di dicembre, vale a dire nel periodo precedente il Natale.

Chiaramente in questo periodo la pubblicità di giocattoli risulta essere preponderante: per Rai Due la percentuale di pubblicità di giochi sul totale è stata intorno al 30% (29% per un contenitore e 33% per l'altro), mentre per Italia 1 le percentuali raggiungono valori molto più elevati, partendo dal 13% del contenitore del primo pomeriggio e arrivando all'80% del programma mattutino. In questi casi, quindi, si tratta di pubblicità direttamente rivolte ai bambini, che hanno lo scopo di indurre il desiderio all'acquisto.

Le pubblicità di alcolici e superalcolici

Oggetto del monitoraggio sono state anche le pubblicità di bevande alcoliche e superalcoliche. In Tab. 4 si può osservare il numero di pubblicità di questo genere trasmesse nel corso del monitoraggio.

Tab. 4 – Numero di messaggi pubblicitari di alcolici e superalcolici

Giorno monitorato	Numero messaggi pubblicitari
7 settembre	4
8 ottobre	11
2 novembre	36
7 dicembre	90
5 gennaio	10
8 febbraio	14
8 marzo	32
6 aprile	104
10 maggio	45
9 giugno	64
8 luglio	58
Tutti i giorni	468

In totale sono state trasmesse 468 pubblicità di alcolici e superalcolici, suddivise in modo difforme tra i vari giorni di rilevazione: i giorni con più spot sono stati il 7 dicembre (90 spot) e il 6 aprile (104 spot), in concomitanza probabilmente con le feste natalizie e pasquali.

Tuttavia più che il numero di pubblicità di bevande alcoliche e superalcoliche è interessante la loro ubicazione all'interno del palinsesto. Sono a ridosso o all'interno di programmi rivolti a minori? Sono inserite in fascia protetta?

In questo senso, la normativa di riferimento è la Legge 125/01, la quale stabilisce che:

- la pubblicità di superalcolici è vietata in fascia protetta e, al di fuori di essa, nei programmi rivolti ai minori e nei 15 minuti precedenti e successivi alla trasmissione degli stessi;
- la pubblicità di alcolici è vietata all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nei 15 minuti precedenti e successivi alla trasmissione degli stessi.

Inoltre il Codice di Autoregolamentazione a questo proposito stabilisce che in fascia oraria di protezione specifica (16.00-19.00) si debba evitare la pubblicità in favore di bevande superalcoliche e alcoliche, queste ultime all'interno di programmi direttamente rivolti a minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive.

Infine una recente modifica alla Legge Gasparri prevede che «è vietata ogni forma di comunicazione pubblicitaria avente come oggetto bevande contenenti alcool all'interno dei programmi direttamente rivolti ai minori e nelle interruzioni pubblicitarie immediatamente precedenti e successive».

Che cos'è possibile dedurre dallo studio di Altroconsumo? Notevoli sono state nel corso del monitoraggio le violazioni riscontrate, alcune particolarmente rilevanti, in quanto relative a bevande superalcoliche.

È necessario osservare che solo in un caso lo spot di un alcolico è stato trasmesso a ridosso di un programma di cartoni animati. D'altro canto, l'interpretazione secondo la quale per programmi rivolti a minori si debbano intendere solo le trasmissioni di cartoni animati ci sembra poco realistica. In effetti, visto che per minori si intendono i ragazzi fino ai 14 anni, ci sembra più corretto considerare come rivolti ai minori anche quei programmi (di intrattenimento, documentari e telefilm) di cui di fatto i minori sono spettatori.

Presenza e durata di minispot all'interno di manifestazioni sportive

Un altro oggetto di rilevazione del monitoraggio è stato la presenza di minispot all'interno delle partite di calcio. La norma (Delibera n. 250/04/CSP) prevede che le interruzioni pubblicitarie possono avvenire nelle pause del gioco o negli arresti suscettibili di essere aggiunti alla durata regolamentare del tempo. In altre parole, le interruzioni possono essere inserite o negli intervalli o nelle interruzioni di gioco determinate, per esempio, da punizioni o sostituzioni di calciatori.

In Tab. 5 sono contenuti i dati relativi alle dieci partite monitorate: tre non sono state interrotte da minispot, quattro sono state interrotte da 6 minispot, una da 7 e una da 8.

Tab. 5 – Numero di minispot trasmessi durante le partite

Giorno monitorato	Partita	Emittente	Numero minispot	
			totali	finiti ad azione ripresa
7 settembre	Bielorussia-Italia	Rai Uno	7	3
8 ottobre	Italia-Slovenia	Rai Uno	8	2
2 novembre	Juventus-Bayern	Italia 1	6	0
7 dicembre	Rapid Vienna-Juventus	Italia 1	6	0
7 dicembre	Bari-Palermo	Rai Due	0	0
8 marzo	Milan-Bayern	Italia 1	6	0
6 aprile	Milan-Lione	Canale 5	6	0
10 maggio	Midlesbrough-Siviglia	Rete 4	6	0
9 giugno	Germania-Costarica	Rai Uno	0	0
8 luglio	Germania-Portogallo	Rai Uno	0	0

Come si può osservare le partite andate in onda in settembre e ottobre contenevano un numero maggiore di minispot. Questo è dovuto al fatto che il 24 novembre 2005 è entrata in vigore una modifica al regolamento dell'AGCOM (Delibera 105/05/CSP), che ha stabilito che non possono essere inseriti più di 6 minispot all'interno dei tempi regolamentari di ogni partita di calcio e sempre all'interno delle interruzioni di gioco. Dall'entrata in vigore di tale norma, il monitoraggio di Altroconsumo non ha mai riscontrato violazioni.

In realtà siamo dell'opinione che non debba essere concessa la possibilità di trasmettere minispot e che debba restare la possibilità di fare pubblicità solo negli intervalli veri e propri delle partite. Le altre "pause", infatti, sono del tutto imprevedibili sia relativamente al momento in cui si verificano sia per la loro durata, per cui le interruzioni costituiscono un limite alla possibilità del consumatore di godere integralmente della partita. In questo senso, si è espressa anche la Commissione europea, sostenendo che "pause naturali" degli eventi sportivi non devono essere le pause accidentali e non prevedibili (come un calcio d'angolo, una punizione o la sostituzione di un giocatore), ma le interruzioni programmate.

Criticità emerse e possibili soluzioni

Dallo studio sulla pubblicità televisiva sono emerse alcune criticità. Analizzandole abbiamo cercato di individuare alcune soluzioni.

La prima criticità riguarda l'ingombro pubblicitario, che abbiamo verificato non solo essere ingente, ma persino al di fuori dei limiti disposti per legge. Un sistema per disincentivare la diffusa pratica dello sfioramento dei tetti pubblicitari consiste nel punirli sistematicamente con ingenti sanzioni. Inoltre, queste sanzioni dovrebbero essere rese pubbliche in modo tale che tutti le possano constatare.

Una seconda osservazione merita la modalità di calcolo dei tetti pubblicitari orari e giornalieri: attualmente in base alla legge vigente si tiene conto solo degli spot, mentre si escludono le altre forme di pubblicità. Noi crediamo che questa divisione debba essere superata: escludere televendite e telepromozioni significa, infatti, allargare ulteriormente i già ampi margini delle emittenti.

La seconda criticità riguarda l'interpretazione della normativa relativa alla pubblicità all'interno dei programmi di cartoni animati. In effetti l'interpretazione attuale della legge a noi pare troppo permissiva: la pubblicità deve essere vietata anche tra un episodio di cartoni animati e l'altro e non solo all'interno di uno stesso episodio (che spesso dura solo qualche minuto). Il fine della norma è la tutela del minore, che non ha ancora sviluppato le capacità critiche e di valutazione dell'adulto e che, quindi, è maggiormente esposto alle pressioni esercitate dalla pubblicità. E la tutela non è pienamente esercitata se la pubblicità viene inserita tra un episodio e l'altro di cartoni.

Anche per quanto riguarda le pubblicità relative ad alcolici e superalcolici ci sono margini di miglioramento, anche solo con il semplice rispetto della legge e del Codice di Autoregolamentazione tv e Minori. Sottolineiamo, inoltre, che per programmi rivolti ai minori non possono essere considerati solo i cartoni animati, ma tutte le trasmissioni che hanno un pubblico di minori. Questa interpretazione è in linea con la definizione di minore che lo stesso Codice di Autoregolamentazione tv e Minori stabilisce: si tratta dei ragazzi fino ai 14 anni, che non possiamo ragionevolmente pensare guardino solo cartoni animati e che, in realtà, costituiscono il pubblico più sensibile alla sollecitazione all'acquisto di questo genere di prodotti.

Infine, con riferimento ai programmi sportivi, riteniamo che le interruzioni pubblicitarie, in particolar modo all'interno delle partite di calcio, debbano essere limitate agli intervalli veri e propri della partite. Inserire minispot in quelle pause accidentali e imprevedibili (come un calcio d'angolo, una punizione o la sostituzione di un giocatore) significa limitare il consumatore nella visione integrale della partita, in special modo se l'interruzione pubblicitaria termina (come possibile, vista la sua imprevedibilità) a gioco già ripreso.

Tutte le criticità che abbiamo riscontrato nel corso del nostro studio e che abbiamo cercato qui di sintetizzare hanno un punto in comune: si tiene conto troppo poco del telespettatore, che dovrebbe potere accedere a un servizio televisivo fruibile e adatto ai programmi che sceglie di seguire. E questo non è detto che avvenga se un quarto del tempo è dedicato alla pubblicità, se le partite sono interrotte da minispot e se i programmi di cartoni animati sono pieni di spot.