



Gennaio 2012

Affissione di cartelloni pubblicitari in luoghi pubblici: le gare d'appalto sono uno strumento efficace per favorire la concorrenza?

In alcuni grandi capoluoghi cantonali nonché a Winterthur e a Lugano, la Sorveglianza dei prezzi ha svolto un sondaggio sull'affissione di cartelloni pubblicitari in luoghi pubblici. Dai risultati emerge che la società Affichage Holding SA (APG/SGA) detiene una posizione dominante sul mercato. L'intensificazione della concorrenza, tanto auspicata anche dalla Commissione della concorrenza, non si è verificata. Il Sorvegliante dei prezzi raccomanda ai Comuni, responsabili dell'assegnazione dei contratti di concessione, di provvedere innanzitutto al buon funzionamento delle procedure d'appalto affinché a medio termine si riducano i prezzi per il consumatore finale. Se questa misura non dovesse produrre i risultati auspicati, il Sorvegliante dei prezzi si riserva di proporre altre.

Situazione iniziale

Negli ultimi anni sono pervenute alla Sorveglianza dei prezzi varie richieste e segnalazioni sui prezzi dei cartelloni pubblicitari. Circa un sesto del fatturato pubblicitario netto¹ dell'intero Paese (esclusa la pubblicità diretta) è generato attraverso la pubblicità esterna, che è composta per il 50 per cento dai classici cartelloni pubblicitari. Questi ultimi hanno generato nel 2010 un fatturato netto attorno ai 300 milioni di franchi. Secondo le informazioni fornite dall'APG/SGA², essa detiene una quota di mercato pari al 75 per cento, il che equivale a oltre 70'000 superfici d'affissione³. L'APG/SGA è l'unica impresa in grado di offrire una fitta rete di superfici per campagne pubblicitarie di portata nazionale. La sua unica concorrente, la Clear Channel Schweiz AG⁴, dispone - secondo informazioni proprie - di circa 20'000 superfici d'affissione⁵, il che corrisponde a una quota di mercato pari al 24 per cento circa.

Attraverso i contratti di concessione, le imprese pubblicitarie ottengono il diritto di affittare per un certo periodo superfici d'affissione per cartelloni pubblicitari (ad imprese, partiti politici, organizzatori di eventi culturali o di altro tipo) su tutto il territorio di un Comune o in zone prestabilite. In cambio, l'impresa concessionaria versa al relativo Comune una tassa di concessione. Questa tassa varia da Comune a Comune non soltanto in termini di entità, ma anche di genere. In alcuni Comuni essa dipende dal fatturato, mentre in altri è fissa. Esistono anche vie di mezzo che prevedono una partecipazione al fatturato nonché una tassa minima. In altri Comuni (una minoranza) il criterio dei prezzi per il consumatore finale costituisce parte integrante dei contratti di cui sopra. Se dietro autorizzazione dell'autorità competente tali vengono adeguati durante la durata dei suddetti contratti, si parla di prezzi amministrati.

¹ Fatturato lordo al netto di eventuali sconti su quantità o ripetizioni, di provvigioni, commissioni e altre riduzioni.

² L'APG Affichage è una società di partecipazione della Affichage Holding SA di Ginevra nella misura del 100%.

³ Citazione dal sito web dell'APG/SGA: APG Affichage – pubblicità esterna in Svizzera, regionale, nazionale, su oltre 70'000 spazi di affissione (traduzione dal tedesco).

⁴ Consolidamento di tutte le società del Gruppo: Clear Channel Plakanda GmbH, Plakanda GmbH, Plakanda AWI AG, Plakanda Ofex AG, Clear Channel Felice GmbH, Plakanda Management AG, Plakatron AG, Infotrak AG e Interpubli Werbe AG.

⁵ Informazioni tratte dal sito web della Clear Channel: <http://www.clearchannel.ch/facts-figures.html>.



Attraverso il diritto di utilizzo esclusivo di un bene pubblico (concessione di utilizzo particolare) si viene a creare – de facto – un monopolio. Una concessione dura, di regola, da 3 a 15 anni ed è spesso prorogata tacitamente. Tali proroghe, tuttavia, non sono raccomandate dalla Comco⁶. Tenzialmente, più la durata è lunga più la concorrenza si indebolisce.

La Sorveglianza dei prezzi ritiene adempite su due livelli l'applicabilità della legge sulla sorveglianza dei prezzi (LSPr; RS 942.20) e la sua competenza. Da un lato a livello di Città e Comuni, che in quanto sovrani dello spazio pubblico conferiscono in via esclusiva il diritto di affiggere cartelloni pubblicitari a una ditta pubblicitaria mediante una concessione di utilizzo particolare dei luoghi pubblici comunali o cittadini o di una parte di essi. Dall'altro, a livello di mercato dell'affissione, sul quale l'APG/SGA è da considerarsi impresa che domina il mercato ai sensi dell'articolo 2 LSPr (con una quota nazionale pari al 75 % circa). Se i prezzi sono fissati o autorizzati da un'autorità esecutiva o legislativa, la competenza della Sorveglianza dei prezzi si limita, secondo l'articolo 14 LSPr, alla formulazione di raccomandazioni. Ciò riguarda, in particolare, le tasse di utilizzo particolare ed eccezionalmente anche per i prezzi dell'APG/SGA.

Gare d'appalto come strumento di concorrenza efficace

A nostro avviso, chi intende lanciare una campagna nazionale di successo è praticamente costretto a rivolgersi all'APG/SGA, soprattutto se desidera raggiungere i centri delle città. Secondo le affermazioni dell'APG/SGA, la ditta sarebbe in grado di offrire in via esclusiva una rete nazionale capillare: «forti della nostra fitta rete di cartelloni pubblicitari, siamo l'unico operatore di mercato in grado di coprire integralmente l'intera Svizzera: tutte le regioni linguistiche, tutti gli agglomerati, tutte le città e tutti i loro centri»⁷. Quest'affermazione trova conferma in un'indagine condotta nel 2009 dalla Sorveglianza dei prezzi presso più di 20 imprese, dalla quale risulta che la posizione di mercato dell'APG/SGA è estremamente forte. Secondo Christian Kauter, ex-CEO e delegato del Consiglio di amministrazione della Affichage Holding⁸, le grandi imprese che intendono lanciare una campagna pubblicitaria su cartelloni tendono a scegliere un operatore pubblicitario in funzione della sua capacità di offrire una fitta rete di superfici d'affissione: «Il committente [nota della SP: nel caso concreto si trattava di produttori di sigarette] non è più interessato a lanciare campagne pubblicitarie che non coprano a tappeto tutto il territorio nazionale».

Come già affermato, l'APG/SGA vanta una posizione dominante sul mercato dell'affissione di cartelloni pubblicitari in luoghi pubblici⁹. Contrariamente a quanto previsto dalla Commissione della concorrenza, non si sono registrati nuovi ingressi sul mercato. L'assegnazione di contratti di concessione mediante bandi di gara, tuttavia, può rivelarsi uno strumento di concorrenza efficace solamente se genera un'effettiva concorrenza tra più operatori. Alla luce dell'attuale posizione di mercato dell'APG/SGA, è lecito chiedersi se le premesse di base siano soddisfatte. Alcuni bandi lanciati in singole città hanno generato un'unica offerta, il che dimostra la parziale inefficacia di tale strumento¹⁰.

⁶ Raccomandazioni della Commissione della concorrenza del 6 marzo 2000 secondo l'art. 45 cpv. 2 LCart in merito ai contratti d'affitto per la pubblicità esterna all'indirizzo delle collettività pubbliche cantonali e comunali, pag. 96 in DCP 2000/1.

⁷ Formulazione tratta dal sito dell'APG/SGA il 2 novembre 2009 (e successivamente rimossa) dal titolo «Quote di mercato»: lo sviluppo dell'affissione di cartelloni pubblicitari in Svizzera è strettamente connesso alla storia dell'APG/SGA, fondata nel 1900 a Ginevra. In qualità di unico operatore sul mercato e forti della nostra fitta rete di superfici d'affissione, siamo in grado di coprire integralmente l'intera Svizzera: tutte le regioni linguistiche, tutti gli agglomerati, tutte le città e tutti i loro centri. Uno dei tanti vantaggi per voi (tradotto dal tedesco).

⁸ Intervista riportata nella rivista Stocks del 12 marzo 2009 dal titolo «Auch die teure Fernseh-Werbung dürfte leiden».

⁹ Il fatto di rivolgersi a operatori diversi dall'APG/SGA che non offrono una copertura integrale è un'opzione legata ad oneri non indifferenti, persino se questi ultimi offrissero la medesima qualità in luoghi privati. Il fatto che l'affissione di cartelloni pubblicitari in luoghi privati possa essere un'alternativa (limitatamente) equivalente e che la Clear Channel Outdoor si sia assicurata una posizione di mercato forte in determinati mercati di nicchia (poster giganti, ecc.) potrebbe esplicitare in parte effetti disciplinatori.

¹⁰ I bandi di gara a cui partecipano competitori in condizioni iniziali diverse sono oggetto della ricerca economica. L'ineguaglianza delle condizioni iniziali può dissuadere potenziali concorrenti dal presentare un'offerta o può portare a



La sua funzionalità dipende dalla disponibilità di Clear Channel Schweiz AG¹¹, attualmente unica concorrente dell'APG/SGA, di competere con quest'ultima per assicurarsi una fetta di mercato maggiore. A prescindere da questa premessa sul numero minimo di concorrenti, è indiscusso che una situazione di concorrenza tra più operatori forti si traduca in offerte più elevate¹².

Per consentire che a medio termine le gare d'appalto possano funzionare come strumenti efficaci per garantire più concorrenza, occorre instaurare modalità di gara adeguate. Una tale strategia sarebbe anche nell'interesse dei Comuni che assegnano le concessioni, in quanto favorirebbe a medio termine il crearsi di una situazione concorrenziale sul fronte dell'offerta.

L'intensificazione della concorrenza attraverso modalità di gara adeguate dovrebbe produrre effetti benefici anche per i consumatori. È indiscusso infatti che la concorrenza tra diversi operatori di mercato porti a prezzi al consumo più bassi. Attualmente, tuttavia, i clienti finali devono sopportare prezzi di monopolio. Per ovviare a questa situazione in modo diretto, più operatori dovrebbero poter offrire prodotti paragonabili. In attesa di un tale miglioramento, la Sorveglianza dei prezzi raccomanda di considerare ulteriori provvedimenti volti a ridurre a breve termine i prezzi per il consumatore finale. Se per una singola concessione concorrono più operatori, il criterio di aggiudicazione potrebbe essere quello del prezzo per il cliente finale (almeno durante la fase transitoria). In tal modo si creerebbe un certo effetto di concorrenza sul prezzo anche per la durata del contratto.

un'assegnazione non ottimale. Per citare un esempio attuale, un documento di lavoro della Cornell University mostra, sotto il profilo della teoria dei giochi, gli effetti strategici (esterni) che si producono in occasione di concorsi diversi e sequenziali, che tuttavia possono influenzare a vicenda le singole offerte (cfr. Paes Leme, Renato; Syrgkanis, Vasilis; Tardos, Eva: «Sequential Auctions and Externalities», consultabile all'indirizzo <http://arxiv.org/abs/1108.2452>). In questo studio, gli autori giungono alla seguente conclusione: «in many settings agents participate in multiple different auctions that are not necessarily implemented simultaneously. Future opportunities affect strategic considerations of the players in each auction, introducing externalities. (...) For example, it may not be dominated to bid above the actual value of an item, as the outcome of this auction can have large effect for the player in future auctions beyond the value of this item. If sellers hold sequential first price auctions then for unit-demand bidders (matching market) every subgame perfect equilibrium achieves at least half of the optimal social welfare».

¹¹ La Clear Channel Schweiz figura nell'«international market locations», con il nome Clear Channel Outdoor. Secondo informazioni della ditta stessa, si tratta della più grande ditta di pubblicità esterna del mondo: «Clear Channel Outdoor (NYSE:CCO) is the world's largest outdoor advertising company with close to one million displays in 45 countries across 5 continents».

¹² Un documento definisce ad esempio il prezzo dell'offerta per l'erogazione di un servizio nel settore della pavimentazione stradale, messo a concorso. Il prezzo più conveniente nell'ambito di un tale concorso corrisponde, nel nostro caso, a un'elevata offerta per una concessione: «With respect to rival variables, we found that the tougher the average rival is, the lower the bid and the lower the winning bid, though the significance of the bid result is sensitive to differences in econometric specification». Citazione tratta da pag. 314 del documento: De Silva, D. G., Dunne, T. and Kosmopoulou, G. (2003), An Empirical Analysis of Entrant and Incumbent Bidding in Road Construction Auctions. The Journal of Industrial Economics, 51: 295–316.



Raccomandazioni ai Comuni

Alla luce delle suddette considerazioni, il Sorvegliante dei prezzi raccomanda ai Comuni intenzionati a indire un bando di osservare i seguenti punti:

Tasse fisse anziché percentuali (variabili) in base al fatturato: fino a quando l'impresa concessionaria può permettersi di fissare prezzi di monopolio, vale a dire in assenza di una concorrenza efficace tra diversi operatori di mercato, il genere di tassa riscossa dal Comune si ripercuote in modo determinante sui prezzi al consumo. Attualmente, questa tassa viene spesso fissata in relazione al fatturato (in media attorno al 40 % di quest'ultimo). Stando alla teoria economica corrente, le tasse variabili, dipendenti dal fatturato, portano a una scarsità dell'offerta e a un aumento dei prezzi: se è prevista una tassa in funzione del fatturato, l'utile di monopolio risulta infatti massimizzato in presenza di quantità esigue e di prezzi elevati¹³. Per contro, le tasse di concessione fisse – che per l'impresa sono costi irrecuperabili – non modificano la quantità dell'offerta né comportano ulteriori aumenti dei prezzi fissati dal monopolista. Nell'interesse dei consumatori finali sarebbe opportuno ricorrere a tasse fisse, indipendenti dal fatturato, poiché in tal modo non si intaccano i ricavi marginali e il prezzo che il monopolista fissa per massimizzare il suo guadagno tenderebbe al ribasso¹⁴. Questa considerazione resta valida benché l'APG/SGA pratichi una politica dei prezzi uniforme (ossia cumulativa) per tutto il Paese. Le condizioni di concessione delle singole ubicazioni vengono considerate ai fini della politica dei prezzi globale e hanno dunque un influsso su tutti i prezzi al consumo. Dal punto di vista del consumatore, il vantaggio di una tassa fissa può dunque ripercuotersi positivamente su tutta la Svizzera anche nell'eventualità di un'ottimizzazione complessiva. Nel caso delle tasse fisse, inoltre, i Comuni non si trovano a dover partecipare ai rischi imprenditoriali. Dato che l'affissione di cartelloni pubblicitari sembra dipendere fortemente dall'andamento congiunturale, questo fatto assume importanza sotto il profilo della sicurezza di pianificazione finanziaria. Le tasse fisse vanno dunque viste come l'applicazione coerente dell'obiettivo perseguito con le tasse minime, fissate spesso come limite inferiore, indipendente dal fatturato, in aggiunta a una quota variabile. Le esperienze maturate negli scorsi anni consentono ai Comuni di valutare quali sono le condizioni vigenti sul mercato e quali tasse possono realisticamente esigere.

Diversi bandi nelle grandi città: oltre all'APG/SGA, anche altri operatori pubblicitari devono essere in grado di offrire una rete alternativa che copra tutta la Svizzera o almeno le grandi città. La presenza sul mercato di diversi operatori crea una situazione di concorrenza efficiente e costituisce la premessa per il buon funzionamento di una procedura d'appalto. Per ravvivare la concorrenza tra i venditori finali non specializzati nell'offerta di un prodotto di nicchia, è fondamentale che in 5-10 grandi città svizzere diversi operatori pubblicitari possano accedere contemporaneamente a superfici d'affissione in luoghi pubblici. A tal fine, è necessario che almeno un'altra impresa pubblicitaria sia presente nelle grandi città, in zone molto frequentate¹⁵. Occorrerebbe garantire, quindi, che nelle cinque città svizzere principali siano attivi diversi operatori, ciascuno con una concessione pressoché equivalente¹⁶.

¹³ La teoria che sta alla base è la seguente: per un monopolista, la massimizzazione del profitto è raggiunta al momento in cui i costi marginali corrispondono ai ricavi marginali. Con tasse di concessione variabili, il ricavo marginale del monopolista per ogni volume di output si riduce di tale quota. Esso si situa dunque a un livello del 40 % inferiore – per citare un esempio – del relativo ricavo marginale ottenuto in assenza di una tassa di concessione variabile. Dato che la curva dei costi marginali deve imperativamente tagliare quella dei ricavi marginali dal basso, la massimizzazione del profitto del monopolista si ottiene con un'offerta quantitativamente esigua e un prezzo elevato, nel caso di una partecipazione al fatturato. Le tasse fisse, per contro, hanno un influsso sui costi, ma non sui costi marginali e tanto meno sui ricavi. L'impresa non è toccata dal problema di ottimizzazione del profitto.

¹⁴ In presenza di una situazione di concorrenza tra diversi operatori i prezzi non sarebbero più fissati nell'interesse di un monopolista, il che semplificherebbe la problematica.

¹⁵ A nostro avviso, i vantaggi di dimensione in una (grande) città non depongono imperativamente a favore di un'unica concessione, anche se si tratta di un fattore non trascurabile: da un lato, l'onere amministrativo del booking diminuisce più le dimensioni aumentano (economie di scala) e, dall'altro, la gestione è probabilmente più economica se le superfici d'affissione sono vicine tra di loro, consentendo ai team addetti all'affissione di operare in tempi più brevi (vantaggi di densità). Le concessioni sufficientemente grandi con una dimensione spaziale dovrebbero tuttavia tener debitamente conto di



Concessioni di durata più breve: secondo la Sorveglianza dei prezzi, l'ingresso sul mercato di nuovi operatori risulterebbe agevolato se le concessioni avessero una durata inferiore, ossia di tre anni al massimo. Ciò esplicherebbe un effetto positivo sulla contendibilità del mercato. Facilitando l'ingresso di nuovi operatori, la concorrenza sul versante dell'offerta aumenterebbe.

Restituzione dell'infrastruttura: per promuovere la concorrenza occorre fare in modo, una volta scaduta la concessione di un operatore, che quest'ultimo non sia privilegiato nei confronti di un nuovo operatore, a prescindere dal know-how sulla domanda che il primo ha acquisito. Bisogna perciò garantire che al termine di una concessione l'infrastruttura sia restituita al Comune, un fatto da disciplinare in sede di redazione del bando di concorso.

Prezzi per il consumatore finale quale criterio d'assegnazione: se anche in futuro i Comuni intendono appaltare una sola concessione, il criterio dei prezzi per il consumatore finale può rivelarsi un provvedimento di riduzione dei prezzi efficace sul breve periodo. A tal fine i Comuni stabiliscono a priori una tassa di concessione fissa. L'operatore pubblicitario che a questa condizione garantisce il prezzo al consumo più basso ottiene la concessione. La ponderazione delle singole categorie di cartelloni deve basarsi sulle esigenze e sulle particolarità del rispettivo Comune. Al momento del bando, la concorrenza sul prezzo al consumo risulterebbe così rafforzata, anche se per la durata della concessione vi fosse un solo operatore sul mercato¹⁷.

questi vantaggi di densità. In una città relativamente piccola può invece essere conveniente concentrare l'offerta su un unico operatore.

¹⁶ Non vi sarebbe una forte intensificazione della concorrenza se a due operatori fossero rilasciate due concessioni, una in un centro frequentato e l'altra in periferia.

¹⁷ Tra il criterio di assegnazione (unico) del prezzo favorevole e la necessità (dal punto di vista della clientela) di favorire l'inserimento sul mercato di altri operatori altrettanto validi sussiste una certa interdipendenza (anche se al momento sembrano essere due elementi in contraddizione), che andrebbe analizzata nei dettagli in sede di formulazione del criterio di assegnazione. Alla promozione della concorrenza occorrerebbe dare la massima priorità, dato che con essa verrebbe meno la necessità di intervenire con provvedimenti di regolamentazione.