

Roma, giugno 2003

Prof. Marco D'Alberti

Componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Audizione sul Progetto di Legge in tema di

*“Disciplina dell'attività di intermediazione sulla pubblicità
a garanzia della trasparenza tra le imprese”*

Il progetto di legge in esame intende introdurre una puntuale regolamentazione, attualmente assente, dell'attività di intermediazione sulla pubblicità.

Per attività di intermediazione sulla pubblicità, l'art. 1 del Progetto in esame intende, principalmente, la ricerca e l'acquisizione di spazi pubblicitari per conto degli inserzionisti, la pianificazione pubblicitaria, nonché la gestione degli investimenti previsti per la diffusione dei messaggi pubblicitari. L'attività di intermediazione è svolta da vari soggetti, tra i quali, centri *media* e agenzie di pubblicità, i quali acquisiscono spazi pubblicitari dagli editori o dai concessionari di pubblicità per conto di tutte le imprese interessate ad effettuare inserzioni pubblicitarie.

La proposta di legge in esame, secondo quanto risulta dalla Relazione di accompagnamento, sembra muovere da una duplice premessa. Da un lato, si mette in evidenza la *“tendenza in atto alla concentrazione dei centri media da 10 a 3-4 [che] rischia di consegnare totalmente le concessionarie e con loro gli editori nelle mani di pochi interlocutori che potrebbero così incidere pesantemente sulla scelta dei mezzi e sulla raccolta ... [e si sottolinea come..] i centri media siano nelle mani di 5-6 multinazionali straniere del settore, che controllano di fatto il mercato pubblicitario nazionale”*; d'altro lato, si prende a modello la legge francese c.d. “Sapin”, al fine di garantire la *“trasparenza del mercato pubblicitario”*, tutelando in particolare gli inserzionisti e prevenendo casi di conflitto di interesse tra intermediario e concessionario.

Dalla prima premessa discendono una serie di obblighi in capo agli intermediari, tra i quali l'obbligo di rendere pubblici i rispettivi assetti finanziari e le condizioni generali di erogazione dei servizi, nonché i divieti attualmente previsti a carico delle concessionarie pubblicitarie di raccogliere risorse economiche oltre determinate quote e di godere di certe esclusive.

Dalla seconda premessa, relativa alla trasparenza, derivano in particolare previsioni sulla chiarezza e sulla correttezza dei rapporti contrattuali intercorrenti tra inserzionisti e intermediari.

Dal punto di vista della tutela della concorrenza, l'Autorità ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni generali attinenti alle dinamiche del settore.

Come si è anticipato, il mercato della raccolta pubblicitaria è costituito, dal lato della domanda, dalle imprese inserzioniste che richiedono la disponibilità di spazi pubblicitari su mezzi di comunicazione e, dal lato dell'offerta, dagli editori o dai concessionari di pubblicità. Tale mercato è caratterizzato da una domanda molto articolata e dispersa, mentre sensibilmente diversa è la struttura dell'offerta. Quest'ultima, rappresentata da concessionarie di pubblicità che sono organizzate in pochi gruppi di grandi dimensioni, appare altamente concentrata e pertanto gli operatori presenti detengono un forte potere di mercato rispetto a coloro che acquistano spazi pubblicitari. Al fine di delineare la misura del tasso di concentrazione dell'offerta di spazi pubblicitari, appare significativo il dato relativo alla vendita degli spazi stessi nel mezzo televisivo, nel quale converge la maggioranza degli investimenti pubblicitari (si noti che, nel 2002, gli investimenti pubblicitari complessivi, ossia negli altri mezzi di comunicazione, hanno registrato una contrazione a differenza del mezzo televisivo in cui si è registrata una crescita seppur lieve). Con riferimento all'attività di raccolta pubblicitaria per via televisiva, si rileva un elevatissimo tasso di concentrazione: nel 2001, Mediaset deteneva una quota di circa il 65,5% di tale mercato e RAI una quota di circa il 31,3%, a fronte di altre emittenti che complessivamente detenevano una quota di circa il 3,2%¹. Tale elevata concentrazione non risulta aver riscontro in altri paesi europei.

In tale contesto si sta assistendo, già da tempo, a un progressivo aumento del numero degli operatori che si pongono come intermediari tra le imprese che offrono spazi pubblicitari e gli inserzionisti. Si tratta, prevalentemente, delle agenzie di pubblicità e dei centri *media*. Le agenzie pubblicitarie, a differenza di questi ultimi, si occupano anche della creazione del messaggio pubblicitario. I centri *media*, sorti negli anni Ottanta come centrali di acquisto di spazi pubblicitari, forniscono spesso anche servizi di consulenza strategica e di *marketing*. Oggi, i centri *media* rivestono nel mercato della raccolta pubblicitaria un ruolo di sicuro rilievo, in quanto formano gruppi di comunicazione integrata in grado di fornire diversi servizi attinenti alla comunicazione di impresa. Negli ultimi due anni, si è registrata in Italia una tendenza concentrativa che ha comportato una riduzione del numero di centri *media*: attualmente questi ultimi sono rappresentati da circa sette gruppi che complessivamente gestiscono più della metà dell'attività di intermediazione pubblicitaria in Italia.

Occorre, tuttavia, sottolineare che numerose agenzie pubblicitarie sono in grado di esercitare una significativa pressione concorrenziale sull'attività dei centri *media*. Infatti, in Italia è elevato il numero di agenzie che svolgono

¹ Fonte: Banca dati Adex Nielsen, 2002.

l'attività di acquisto di spazi pubblicitari per conto degli inserzionisti, senza essere collegate ad alcun centro *media*. Inoltre, in tale settore, si evidenzia la nascita di nuove figure professionali, quale ad esempio i *media auditor*, che svolgono attività di consulenza strategica nella diffusione e pianificazione pubblicitaria.

In definitiva, dalle considerazioni che precedono, a parere di questa Autorità, deriva che i rapporti intercorrenti fra le imprese operanti nei mercati pubblicitari appaiono assai più complessi rispetto a quelli prospettati dalla Relazione di accompagnamento al Progetto di legge e tali da non consentire di considerare gli intermediari come detentori di un soverchiante potere di mercato e dunque come soggetti da sottoporre a pervasiva regolazione.

Quanto detto sotto il profilo concorrenziale non esclude di per sé la possibilità di un intervento normativo volto a disciplinare la correttezza dei rapporti contrattuali tra inserzionista e intermediario, che il progetto di legge in esame sembra riprendere dalla legge francese c.d. "Sapin", il cui obiettivo di fondo, come è noto, sta nella prevenzione e repressione della corruzione e non nella regolazione delle dinamiche di mercato.

In sintesi, questa Autorità rileva che, allo stato, non appare configurabile in capo ai centri *media* un potere di mercato tale da giustificare una regolazione pervasiva. Potrebbero tuttavia residuare esigenze di tutela della trasparenza nelle relazioni contrattuali tra gli inserzionisti e gli intermediari di pubblicità, nel senso fatto proprio dal legislatore francese, con i limiti di cui si dirà in seguito.

Alla luce di tali considerazioni, si passa all'analisi di specifici aspetti del progetto di legge in questione.

Per quel che concerne l'applicazione agli intermediari dei limiti alle esclusive e alla raccolta delle risorse economiche – previsti, attualmente, per le concessionarie di pubblicità, ma in via di modificazione ad opera del disegno di legge sul riordino del sistema radiotelevisivo – si rileva che tali limiti non sembrano giustificabili con riferimento ad imprese che svolgono un'attività economica (acquisizione degli spazi pubblicitari) nettamente distinta da quella posta in essere dalle concessionarie di pubblicità e che non presenta le stesse necessità di garanzia del pluralismo nell'informazione, che invece insorgono nei confronti dei detentori degli spazi pubblicitari.

In ogni caso, si deve osservare che in generale la previsione di siffatti limiti stabiliti *ex ante* normativamente non appare trovare una salda giustificazione di ordine economico. Infatti, con riguardo all'attività svolta da coloro che acquistano spazi pubblicitari, la previsione dei suddetti limiti rischia di produrre l'effetto di comprimere la crescita del valore economico

delle imprese attive in tale settore, con ripercussioni negative sul sistema produttivo.

Con riguardo alla disciplina stabilita dall'art. 3 (*Negoziazione degli spazi*), si osserva che l'obbligo di un contratto scritto di mandato tra inserzionista e intermediario pubblicitario, con un contenuto minimo determinato dalla legge, appare di per sé neutro dal punto di vista della tutela della concorrenza e funzionale al perseguimento del diverso obiettivo di trasparenza nei reciproci rapporti negoziali. Problematico risulta, invece, l'obbligo di esibire il mandato con tutto il suo contenuto al venditore dello spazio pubblicitario (editore e/o concessionario), che si troverebbe a ricevere un flusso di informazioni sensibili sull'attività commerciale svolta dall'intermediario, con un esito di potenziamento ulteriore della posizione dei venditori degli spazi pubblicitari sul mercato. Non a caso tale obbligo non è previsto dalla citata legge francese.

Pregiudizievole per la concorrenza può essere, infine, l'obbligo di rendere pubbliche, anche mediante specifici siti *Internet*, le condizioni generali di erogazione di servizi, in quanto esso potrebbe facilmente favorire il coordinamento tra gli intermediari in ordine alle condizioni contrattuali generali di offerta dei propri servizi.

In conclusione, sotto il profilo *antitrust*, desta perplessità una regolazione dell'attività di intermediazione sulla pubblicità che appare eccessivamente gravosa e suscettibile di ridurre la concorrenza e di alterare il corretto funzionamento di questi mercati, soprattutto per le parti della disciplina legislativa proposta che riguardano l'imposizione dei limiti alla raccolta di risorse economiche e all'utilizzo di esclusive, da un lato, e l'obbligo di rendere pubbliche le condizioni generali di erogazione dei servizi, dall'altro.

Una simile regolazione rischia di comprimere troppo il ruolo di operatori che possono dare contributi positivi allo sviluppo del mercato, ove agiscano, con la dovuta trasparenza, per attenuare, rispetto ai concessionari di pubblicità, la frammentarietà degli inserzionisti.

Non è da dimenticare, infine, che a fronte di ogni alterazione della concorrenza e del mercato, posta in essere dagli intermediari e da qualunque altra impresa operante in questo settore, restano ferme le garanzie previste dalla disciplina generale *antitrust*.