

**AUDIZIONE DEL PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA
CONCORRENZA E DEL MERCATO ANTONIO CATRICALÀ PRESSO LA VII
COMMISSIONE PERMANENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA NELL'AMBITO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL CINEMA E LO SPETTACOLO DAL VIVO – 15
MAGGIO 2007 (ORE 15.30)**

Signor Presidente, Signori Senatori,

desidero in primo luogo ringraziarVi per aver voluto concedere all'Autorità che presiedo l'opportunità di fornire il proprio contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva in corso.

L'Autorità tiene in grande considerazione il settore cinematografico nella consapevolezza della sua prossimità rispetto non soltanto ai valori della cultura e dell'arte ma anche, di riflesso, rispetto alla vita stessa dei cittadini. In quest'ottica l'Autorità ha valutato favorevolmente accordi, come quelli conclusi tra il Comune e la Provincia di Roma con ANEC Lazio - denominati "CIN-CIN Cinema" – riguardanti l'iniziativa promozionale per cui i cinema di Roma e della provincia hanno applicato, per un limitato periodo di tempo, prezzi uniformi sensibilmente ridotti. L'Autorità ha ritenuto che, sebbene tali accordi potessero astrattamente annoverarsi tra le intese restrittive della concorrenza, in quanto volti a fissare orizzontalmente i prezzi di vendita dei biglietti, la finalità di promozione culturale dell'iniziativa dovesse rendere l'accordo ammissibile.

Dal punto di vista normativo, il settore in esame è stato connotato da interventi non sistematici sicché l'intervento del legislatore dovrebbe innanzitutto mirare alla predisposizione di un quadro organico di riferimento. La mancanza di una disciplina organica, infatti, potrebbe rendere ancor più difficile la gestione dell'amministrazione dello spettacolo. Una disciplina

nazionale di cornice chiara ed univoca appare quindi quanto mai necessaria. Dal punto di vista concorrenziale, occorre infatti evitare che le regioni possano introdurre, come avvenuto in altri settori economici, principi contrari agli auspicati interventi di liberalizzazione.

Il cinema e il teatro, in quanto prodotti culturali, rientrano nell'ambito degli interessi pubblici da promuovere e tutelare. Se la tutela della concorrenza è finalizzata a promuovere circoli virtuosi incentivanti l'uso efficiente delle risorse economiche e la crescita del valore dell'intero settore, essa si muove nello stesso senso dell'intervento pubblico. Per altro verso, i principi della concorrenza possono costituire parametri fondamentali dell'agire dell'intervento pubblico.

Parlare di concorrenza nel settore in esame significa in sostanza che l'intervento pubblico, da un lato, deve incentivare l'instaurarsi di condizioni concorrenziali nei mercati dell'industria dello spettacolo cinematografico e teatrale al fine di favorire la crescita economica dell'intero comparto (promozione della concorrenza) e, dall'altro, non deve creare distorsioni alla concorrenza, ossia situazioni che possono ingiustificatamente avvantaggiare o svantaggiare determinati operatori, con danno per il cittadino e, più in generale, per lo sviluppo del settore (tutela della concorrenza).

Dal punto di vista delle condotte delle imprese, occorre, innanzitutto, premettere che le imprese attive nel settore dello spettacolo rientrano a pieno titolo nell'ambito di applicabilità della regole a tutela della concorrenza tanto ai sensi delle norme di cui alla legge n. 287/90 quanto in base ai principi comunitari contenuti nel Trattato CE.

In questo senso, la disciplina speciale recante l'obbligo di comunicazione preventiva di concentrazioni tra operatori della distribuzione cinematografica, quale introdotta dalla legge n. 153/1994, non ha fornito alcuno specifico

contribuito in ordine al controllo delle operazioni di concentrazione, che hanno interessato il settore. I principi e le regole generali contenute nella legge n. 287/90 appaiono, infatti, rappresentare un argine sufficientemente solido per contenere l'espansione del potere di mercato anche degli operatori del settore della distribuzione cinematografica.

Quanto alla configurazione del mercato, il settore cinematografico è articolato in una filiera che prevede tre livelli:

- la produzione, nel cui ambito vengono realizzate le opere cinematografiche mediante investimenti effettuati dalle società di produzione;
- la distribuzione, in cui gli operatori acquisiscono i diritti di sfruttamento delle pellicole ai fini della loro diffusione presso le sale cinematografiche del territorio in cui esercitano la loro attività;
- i mercati della fruizione da parte del pubblico, costituiti dalle sale che proiettano i film, dal segmento dell'home video (DVD e videocassette) e dalla programmazione televisiva (nonché in prospettiva da Internet).

Ciascuno di questi livelli presenta la propria peculiare situazione strutturale.

Il mercato della produzione è di dimensione internazionale, in quanto i distributori acquistano pellicole provenienti potenzialmente da ogni parte del mondo. Non a caso i prodotti statunitensi costituiscono una parte rilevante dei film distribuiti in Italia (ammontanti a circa il 62% degli incassi registrati nelle sale nel 2006), e in ogni nazione e perfino a livello comunitario sono state emanate normative a sostegno e valorizzazione delle produzioni nazionali ed europea. In questo mercato i maggiori operatori sono integrati a valle nella fase distributiva, e ciò vale tanto per le grandi società estere (ad esempio, Walt Disney che distribuisce i film prodotti tramite l'affiliata Buena Vista) quanto per gli operatori nazionali, tanto di maggiore dimensione (Rai e gruppo

Mediaset, operanti nella distribuzione rispettivamente tramite 01 Distribution e Medusa) che più piccoli (Filmauro, Eagle).

La distribuzione, di dimensione nazionale, presenta un grado di concentrazione relativamente elevato, con i primi 5 operatori che nel 2006 hanno inciso per circa il 60% e i primi 8 per circa l'85% degli incassi in sala. Tra questi, tre sono italiani, di cui due collegati ai maggiori gruppi televisivi nazionali, mentre gli altri cinque fanno capo a major statunitensi. Anche in questo mercato sono presenti rilevanti fenomeni di integrazione verticale a valle, con alcune società che possiedono o esercitano direttamente sale cinematografiche (ad esempio, Warner Bros che possiede i multisala denominati Warner Village).

Il mercato dell'esercizio delle sale cinematografiche presenta invece dimensioni locali, data la limitata dimensione del bacino di utenza di ogni operatore; la situazione concorrenziale dovrebbe essere quindi analizzata a livello di ogni singolo mercato. A livello complessivo, si può comunque evidenziare come il mercato abbia registrato una lieve crescita in termini di incassi nel 2006, pari all'1,84%, peraltro dopo una più accentuata diminuzione avvenuta nell'anno precedente (7%). È continuato nel frattempo l'aumento dell'incidenza, in termini di incassi, dei multisala, in particolare di quelli di maggiore dimensione (più di sette schermi), che ormai hanno raggiunto una quota del 50%; i cinema monosala pesano ora solamente per il 15% circa. A livello territoriale, il fenomeno è più accentuato nel Nord e nel Centro, mentre al Sud i monosala contano ancora per più del 30%. Questi dati assumono comunque particolare rilievo alla luce del fatto che gli impianti più moderni sono spesso quelli legati alle grandi società di distribuzione.

Il mercato dell'home video ha registrato nel 2005 un modesto incremento del fatturato, pari allo 0,4%, dovuto peraltro completamente all'aumento delle vendite di prodotti abbinati a quotidiani e periodici distribuiti in edicola. La

struttura del mercato ricalca quella della distribuzione per le sale, in quanto i distributori acquistano dai produttori i diritti sia per lo sfruttamento in sala che per la fruizione domestica.

Infine, il mercato della programmazione cinematografica televisiva vede come protagonisti ovviamente gli operatori televisivi, e di conseguenza le quote di mercato riflettono quelle più generali di ciascun soggetto. Ciò discende anche dal fatto che le pellicole cinematografiche, in particolare quelle di prima visione, concorrono in maniera rilevante a determinare le quote di audience dei singoli operatori. Da questo punto di vista, peraltro, una distinzione va fatta tra programmazione televisiva a pagamento e gratuita, se non altro perché la normativa stabilisce tempistiche differenti per la trasmissione delle pellicole in relazione alla tipologia di operatore.

In sintesi, i vari stadi della filiera presentano gradi di concentrazione differenti, con i maggiori livelli riscontrabili a livello della distribuzione, sia cinematografica che per home video, e della diffusione televisiva.

In questo contesto, un aspetto delicato è quello relativo alla distribuzione cinematografica. L'indagine conoscitiva sul cinema svolta dall'Autorità nel 1994 ha evidenziato il ruolo fondamentale della tutela della concorrenza nel settore della distribuzione e nei singoli mercati locali della programmazione in sala.

In quella sede, come anche successivamente, si è ribadito che l'instaurarsi delle condizioni concorrenziali è ancor più necessario se le imprese che gestiscono la programmazione delle sale sono attive anche nella produzione e nella distribuzione cinematografica e della televisione: i distributori non integrati possono, infatti, incontrare difficoltà per lo sbocco dei propri prodotti cinematografici.

L'elevato grado di integrazione verticale posseduto da alcune imprese, attive a più livelli, nella maggior parte dei casi nella produzione e nella distribuzione,

spingendosi a volte sino all'esercizio cinematografico o anche rispetto all'attività televisiva, è uno degli aspetti più rilevanti.

Le osservazioni svolte sui profili di criticità dell'integrazione verticale, a più di 10 anni dalla chiusura dell'indagine del '94, non sono purtroppo mutate, come testimoniano alcune lamentele pervenute anche recentemente: alcuni operatori lamentano intrecci societari e personali nella gestione di circuiti di programmazione e di società di distribuzione e produzione, intrecci che imporrebbero vincoli sull'attività distributiva di taluni prodotti. L'Autorità sta monitorando tali situazioni.

Altro aspetto rilevante dal punto di vista concorrenziale, attiene alle modalità di erogazione dei contributi e dei finanziamenti per l'industria cinematografica. Infatti, in quanto prodotti culturali, l'ordinamento italiano storicamente ha tutelato i prodotti cinematografici attraverso la regolamentazione di appositi strumenti di incentivazione. Si pone, quindi, necessariamente anche la questione dei rapporti tra i sistemi di finanziamenti e la tutela della concorrenza. Cercherò pertanto di illustrare i problemi e i profili concorrenziali più importanti connessi con l'intervento pubblico economico in tale settore.

Dal punto di vista *antitrust* è innanzitutto essenziale assicurare una gestione trasparente e concorrenziale della ripartizione del finanziamento pubblico.

In tal senso la ripartizione dei contributi dovrebbe seguire, in primo luogo, il criterio della selettività: soltanto le iniziative che superano prove selettive disciplinate da regole certe, non discriminatorie e predeterminate dovrebbero essere ammesse al Fondo. Secondo questa impostazione, quindi, dal punto di vista concorrenziale si auspica una gestione efficiente del finanziamento pubblico volta cioè a creare un circolo virtuoso che incentivi lo sviluppo di progetti culturali.

Parimenti, le regole di organizzazione e funzionamento di ciascun organo amministrativo dello spettacolo dovrebbero essere certe, predeterminate e trasparenti. I concorsi andrebbero banditi periodicamente a cadenza fissa con una pubblicizzazione adeguata ed efficace. I criteri di valutazione dovrebbero essere predeterminati e conoscibili dai potenziali interessati. Le commissioni giudicatrici dovrebbero essere composte da soggetti privi di situazioni di conflitto di interesse; i giudizi dovrebbero essere resi pubblici.

Un ulteriore elemento distorsivo della concorrenza è determinato dalla posizione detenuta da alcune società a capitale pubblico (operanti nel settore dello spettacolo dal vivo) - spesso municipalizzate – che, ricevendo direttamente e senza lo svolgimento di selezioni, sovvenzioni dal medesimo soggetto (pubblico) che le controlla, godono di significativi vantaggi competitivi rispetto agli operatori soggetti alle regole ordinarie di finanziamento. Tale distorsioni possono produrre il duplice effetto di non consentire una crescita culturale di tipo pluralistico a danno del cittadino e di impedire lo sviluppo economico concorrenziale a svantaggio degli operatori economici che non possano godere di analoghi finanziamenti.

In realtà, i soggetti pubblici, tra cui principalmente gli enti locali, dovrebbero limitarsi a svolgere i fondamentali compiti di promozione, programmazione e gestione delle attività culturali; dovrebbero cioè svolgere funzioni di tipo neutrale, per promuovere contenuti, trattando equamente tutti gli operatori del mercato. In definitiva, le funzioni imprenditoriali dei soggetti pubblici dovrebbero essere limitate a quelle connesse con manifestazioni di interesse generale, quali eventi e iniziative in relazione alle quali è ragionevole presumere che, in assenza dell'intervento pubblico, si potrebbe verificare un fallimento del mercato.

Un discorso a parte merita il tema dell'apertura delle sale cinematografiche. I recenti interventi di liberalizzazione che hanno interessato altri settori dell'economia (riforme Bersani) sembravano inizialmente orientati a eliminare i vincoli di distanza per l'apertura delle sale cinematografiche. Tale tentativo non è stato portato a termine e a tutt'oggi per l'apertura delle sale vigono stringenti limiti.

Fin dalla seconda metà degli anni Novanta, l'Autorità è intervenuta più volte nella disciplina per l'apertura di nuove sale cinematografiche, da ultimo liberalizzata, solo parzialmente, dalla riforma Bersani.

Nelle prime segnalazioni era stato rilevato che una regolamentazione molto restrittiva non tiene conto dell'effettivo andamento della domanda con l'esclusivo effetto di contingentare il numero di sale presenti, impedendo così la nascita di diversi circuiti di programmazione. Si era dunque detto che, in presenza di una saturazione dei circuiti, una regolamentazione strutturale dell'offerta non trova obiettiva giustificazione economica e rischia di produrre un rallentamento per l'espansione del settore. Ai primi interventi dell'Autorità il legislatore rispose con una misura di liberalizzazione: con il D. Lgs. n. 3/1998 furono eliminati i vincoli autorizzatori per le sale con un numero di posti inferiore ai 1.300. Tale liberalizzazione determinò significativi benefici per l'economia del settore e si registrò un aumento del numero delle sale e degli addetti del settore, con crescita del relativo fatturato.

Tuttavia, con il D. Lgs. n. 28/2004 sono state reintrodotte alcune previsioni restrittive della concorrenza per l'apertura di sale cinematografiche. Questo decreto, nella misura in cui indica i criteri che le Regioni devono seguire per disciplinare le nuove modalità autorizzatorie, senza introdurre, ad esempio, alcuna distinzione tra le diverse tipologie di sale in base al numero dei posti a sedere, potrebbe essere interpretato restrittivamente, ossia nel senso che il regime autorizzatorio debba essere applicato a tutte le sale indistintamente. Ciò reintrodurrebbe i vincoli autorizzatori rimossi con il decreto del 1998.

Al contrario, sarebbe auspicabile un intervento di liberalizzazione anche con riguardo all'apertura di sale con un numero di posti superiore ai 1.300.

In questa sede non si può, infatti, che ribadire che parametri qualitativi e quantitativi troppo stringenti limitano la possibilità di accesso di nuovi operatori al mercato dell'esercizio cinematografico e, pertanto, impediscono il pieno operare della concorrenza. Infatti essi, non tenendo conto dell'effettivo andamento delle presenze del pubblico, appaiono sostanzialmente finalizzati a contingentare il numero di sale presenti sul territorio evitando la concorrenza tra le stesse.

Al contrario, una concorrenza più intensa sul mercato dell'esercizio cinematografico potrebbe incentivare gli operatori già presenti a sviluppare nuovi fattori concorrenziali e ad adottare politiche commerciali differenziate. Tali strategie potrebbero essere funzionali a favorire una maggiore affluenza del pubblico nelle proprie sale e ad incrementare, di conseguenza, le quote di mercato, con conseguenze benefiche sia per il consumatore finale, in termini di un miglioramento della qualità del servizio offerto, sia sul volume totale delle vendite. Si potrebbe, inoltre, incentivare una concorrenza più intensa anche nei mercati della produzione e della distribuzione cinematografica con conseguente ampliamento dell'offerta e, ancora una volta, aumento del benessere del consumatore.

Si auspica quindi che un intervento del riordino del settore miri ad eliminare i vincoli residui per l'apertura delle sale, e questo a prescindere dall'elemento dimensionale legato al numero dei posti.

Da ultimo, nel momento in cui si intenda procedere al riordino della disciplina dell'attività cinematografica, sarebbe opportuno cogliere l'occasione per affrontare alcune problematiche che interessano anch'esse in modo diretto i consumatori e che l'Autorità che presiede si è vista in più occasione segnalare.

E' fenomeno ricorrente quello per cui, indicato un certo orario di inizio della proiezione cinematografica, questa viene in realtà preceduta da serie di *trailer* e pubblicità che spesso comportano ritardi anche molto lunghi rispetto all'orario di programmazione indicato. Si tratta di un fenomeno ricorrente che impone allo spettatore, che abbia fatto ingresso in sala all'orario indicato, di visionare messaggi promozionali ai quali, date le circostanze e l'imminenza presunta dell'inizio della proiezione, non può di fatto sottrarsi.

Altro fenomeno riguarda la diffusione, nel corso di proiezioni di pellicole cinematografiche per bambini, di *trailers* relativi a film per adulti spesso violenti o comunque recanti immagini forti, cruente o scabrose. Questa prassi viene ad esporre un pubblico particolarmente vulnerabile, quale quello dei bambini, ad immagini in grado di turbarne la giovane mente.

Il legislatore dovrebbe prestare particolare attenzione anche a questi aspetti, al fine di individuare strumenti e prescrizioni apposite in grado di arginare i fenomeni sopra descritti.

In conclusione, nel settore dello spettacolo, l'attenzione ai valori della concorrenza, da un lato, e alla tutela dei consumatori, dall'altro, dovrebbe far sì che l'intervento pubblico apporti benefici per la crescita economica del settore oltre che per lo sviluppo culturale dei cittadini, risolvendo o prevenendo le possibili distorsioni.