

Ombretta Main

La tutela della concorrenza nel settore cinematografico

(doi: 10.7390/9293)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 1, maggio 2000

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

La tutela della concorrenza nel settore cinematografico

di [Ombretta Main](#) [1]

Sommario: [1. Introduzione.](#) - [2. Le misure antitrust previste dal disegno di legge governativo sul settore cinematografico.](#) - [3. I recenti interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sul settore cinematografico.](#) - [4. Conclusioni.](#)

1. Introduzione

Dal 1995 in poi, il numero dei biglietti venduti nelle sale cinematografiche, il fatturato da queste realizzato e il numero degli schermi cinematografici in funzione è costantemente cresciuto, registrando una dinamica particolarmente positiva nel 1998, ultimo anno per il quale sono disponibili dati statistici su base sistematica [2]. In particolare, nel corso di tale anno, la spesa del pubblico nei cinema è aumentata del 18,7% rispetto all'anno precedente, arrivando a circa 1.140 miliardi di lire, il numero dei biglietti venduti ha registrato un incremento di oltre il 15%, superando i 118 milioni di unità e ai circa 4.200 schermi cinematografici già in funzione, se ne sono aggiunti altri 400, producendo un'espansione di circa il 9% degli schermi attivi.

In presenza di dinamiche economico-dimensionali del mercato dell'esercizio cinematografico così significative, che segnalano un risveglio di interesse da parte del pubblico nei confronti del cinema, è utile chiedersi se le condotte delle imprese di distribuzione cinematografica, così come dei gestori delle sale, siano pienamente funzionali ad accompagnare e anzi ad incentivare la ripresa del settore. In altri termini, appare opportuno capire se alla crescita di recente sperimentata dal settore cinematografico corrisponda o meno un tessuto di relazioni di mercato efficienti, idoneo a produrre le migliori condizioni di offerta per gli spettatori sia in termini di varietà delle pellicole programmate che di prezzo di ingresso alle sale e qualità del servizio da esse offerto.

Un approccio "pessimistico" a questi temi emerge dal [disegno di legge governativo recante Disposizioni per favorire la circolazione delle opere cinematografiche](#) (AC6467), in questi giorni discusso dalla VII Commissione della Camera, (in seguito anche disegno di legge o ddl). Nella relazione introduttiva al ddl si constata l'esistenza di "problemi nella corretta gestione del mercato cinematografico" laddove le pellicole cinematografiche di maggior richiamo sono indirizzate "verso un numero selezionato di esercizi con l'effetto di provocare da un lato una situazione di privilegio nei confronti di altre sale cinematografiche, da un altro lato un fenomeno di sudditanza di alcuni esercizi cinematografici nei confronti di imprese di distribuzione che finiscono per programmare gran parte dell'attività delle sale".

Al fine di porre rimedio a un assetto di mercato ritenuto concorrenzialmente distorto, il disegno di legge prevede misure intese ad impedire per un verso la costituzione o il rafforzamento di posizioni dominanti nell'esercizio cinematografico, per l'altro la programmazione esclusiva da parte di alcune sale di pellicole provenienti dalla stessa (o dallo stesso limitato numero di) impresa (e) di distribuzione.

Preoccupazioni per certi aspetti analoghe in merito alle caratteristiche dei mercati della distribuzione e dell'esercizio cinematografico sono all'origine del provvedimento assunto nell'ottobre 1999 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (in seguito anche Autorità Garante o Autorità), con il quale è stato avviato un procedimento istruttorio per verificare se determinati comportamenti tenuti dai distributori di pellicole cinematografiche e dagli esercenti di sale, nonché dalle loro associazioni di categoria, relativi in particolare alla definizione delle condizioni contrattuali alle quali vengono noleggiati i film, costituiscano intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'art. 2, comma 2, della l. 287/1990 [3].

Questo intervento fa seguito a un precedente procedimento istruttorio condotto dall'Autorità Garante, avente ad oggetto la definizione congiunta da parte di alcuni esercenti di sale cinematografiche di Milano dell'articolazione dei prezzi dei biglietti di ingresso ai cinema a partire dal febbraio 1998. Il procedimento si è concluso nel dicembre 1998 con l'accertamento di una violazione della l. 287/1990 e l'irrogazione di una sanzione agli esercenti cinematografici coinvolti [4].

La presente nota sintetizza gli elementi essenziali del disegno di legge governativo e degli interventi dell'Autorità Garante, tentando di mettere così a fuoco gli aspetti potenzialmente problematici sotto il profilo concorrenziale che si presentano nel settore cinematografico.

2. Le misure antitrust previste dal disegno di legge governativo sul settore cinematografico

Il [disegno di legge governativo](#) si muove, per quanto riguarda i profili antitrust, su due terreni: - il controllo e la limitazione delle concentrazioni di sale cinematografiche, - la regolamentazione di alcuni aspetti del rapporto verticale tra distributori di pellicole ed esercizi cinematografici.

2.1. La disciplina delle concentrazioni di sale cinematografiche

In particolare, con riferimento al primo aspetto, il ddl si propone di modificare le vigenti disposizioni in materia di concentrazioni nel settore cinematografico previste dalla legge 1 marzo 1994 n. 153 [5] sotto un duplice profilo di seguito specificato.

a) Introducendo limiti massimi al controllo di sale cinematografiche, definiti in termini di quote del numero di sale operanti in certi ambiti geografici. Più precisamente, all'articolo 1, primo e terzo comma, vengono previsti rispettivamente il limite massimo del 20% delle sale operanti sul territorio nazionale e del 30% delle sale attive nelle 12 città capozona della distribuzione cinematografica e nei comuni con esse confinanti. Il superamento da parte di un soggetto di queste quote di mercato, attraverso l'acquisizione del controllo di sale cinematografiche, comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante e costituisce ipotesi nella quale l'Autorità Garante adotta i provvedimenti previsti in via generale dalla l. 287/1990, tra i quali il divieto delle operazioni.

Viene inoltre previsto che i predetti limiti siano progressivamente inaspriti qualora chi acquisisce le sale svolga anche attività di distribuzione e produzione di opere cinematografiche. In particolare, all'articolo 1, secondo comma, viene previsto che il limite del 20% di cui al primo comma sia ridotto al 16% nel caso di soggetto presente anche nelle attività di produzione o distribuzione e al 12% nel caso di soggetto presente in entrambe le attività. Tali limiti vengono aumentati della metà se riferiti alle città capozona e comuni limitrofi (art. 1, comma 3).

È comunque fatta salva la possibilità per l'Autorità Garante di verificare la sussistenza di ulteriori casi di

costituzione o rafforzamento di posizioni dominanti anche al di là del raggiungimento dei limiti prefissati (art. 1 comma 4).

b) Definendo nuovi e più restrittivi requisiti in presenza dei quali ricorre l'obbligo di notifica preventiva delle operazioni di concentrazione di sale cinematografiche all'Autorità Garante (art. 1 comma 5).

Il complesso di tali previsioni, se tradotto in legge, modificherebbe molto significativamente l'attuale disciplina delle concentrazioni nel settore cinematografico, estendendo l'ambito del controllo preventivo di queste operazioni e al contempo cambiandone sostanzialmente la natura. Mentre infatti attualmente, ai fini della valutazione di una concentrazione, l'Autorità Garante considera se essa comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da alterare significativamente la concorrenza, *tenuto conto delle caratteristiche* del mercato rilevante nel quale l'operazione si realizza, con l'introduzione di un automatico divieto al superamento di quote di mercato predefinite, il controllo delle operazioni di concentrazione consisterebbe sostanzialmente nella verifica del superamento o meno di tali soglie.

Senza addentrarsi nel merito della relativa desiderabilità dei due approcci, che evidentemente corrispondono a diverse filosofie di controllo del potere di mercato delle imprese, è chiaro come in astratto il sistema proposto dal disegno di legge governativo, introducendo degli automatismi nelle decisioni, risulti di più semplice applicazione, ma, per definizione, incapace di adattarsi alla varietà delle situazioni di mercato.

2.2. La regolamentazione dei rapporti verticali tra distributori ed esercenti

Il ddl introduce limiti massimi di presenza di un distributore nelle sale. In particolare, all'articolo 2, primo comma, viene previsto che nessun soggetto operante nella distribuzione cinematografica possa distribuire un numero di film che occupi più del 25% del totale delle giornate annue di programmazione di *ciascuna* sala cinematografica.

In merito, può innanzitutto essere osservato che nel 1998 nessuna casa di distribuzione deteneva un peso superiore al 25% nel mercato nazionale. In quell'anno, le prime quattro imprese - 20th Century Fox, Cecchi Gori Distribuzione, UIP e Medusa - registrarono rispettivamente quote di circa il 19, 17, 16 e 14%. Né allo stato vi sono ragioni per ritenere che, fatta salva una certa variabilità delle quote dovute alla specificità del prodotto cinematografico, tale assetto di mercato sia destinato a mutare significativamente.

In questo contesto, il disegno di legge sembra pertanto volto ad impedire che singole sale cinematografiche possano riservare a una casa di distribuzione uno spazio molto maggiore di quello al quale quest'ultima potrebbe aspirare dato il proprio peso di mercato. In altri termini, il disegno di legge sembra diretto a impedire l'instaurarsi o il permanere di rapporti "preferenziali", per cui determinate sale programmino prevalentemente le pellicole di alcuni distributori e per converso questi ultimi nolegghino i propri film solo a tali sale, limitando gli sbocchi al mercato ad alcune pellicole cinematografiche e per altro verso l'accesso alle pellicole da parte di alcuni esercenti.

Senza entrare nel merito dell'idoneità del previsto limite del 25% in ciascuna sala per ogni distributore a raggiungere lo scopo di favorire la circolazione delle pellicole, va osservato che la identificazione e il divieto di eventuali specifiche condotte limitative degli accessi al mercato tenute da distributori ed esercenti è uno degli scopi del già citato procedimento istruttorio avviato di recente dall'Autorità Garante nei confronti di numerosi soggetti operanti nel settore cinematografico, nonché nei confronti delle loro associazioni di categoria.

3. I recenti interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sul settore cinematografico

3.1. Il procedimento in corso concernente gli accordi tra i distributori di pellicole cinematografiche e gli

esercenti delle sale

Il predetto procedimento verte su una molteplicità di fattispecie, la cui numerosità testimonia peraltro la complessità dei meccanismi di funzionamento del settore in questione. In particolare, il procedimento riguarda sia intese cd. verticali, tra soggetti operanti nella distribuzione di pellicole cinematografiche e nell'esercizio delle sale, sia ipotesi di accordi di natura orizzontale, intercorsi cioè tra concorrenti, siano essi operanti nella distribuzione che nell'esercizio.

Nel loro complesso, le intese considerate attengono prevalentemente alla definizione delle condizioni contrattuali alle quali vengono noleggiati i film, e in particolare: - ai prezzi del noleggio, - agli apparentemente diffusi impegni da parte dei distributori di garantire in via esclusiva il prodotto ad alcune sale, - agli apparentemente diffusi impegni da parte degli esercenti a noleggiare più film dello stesso distributore, spesso indipendentemente dalle esigenze di programmazione della sala (fenomeno identificato anche con il termine di *blockbooking*). A questi temi si intreccia quello della definizione dei prezzi di ingresso alle sale cinematografiche.

Limitandosi ad analizzare in questa sezione gli aspetti considerati anche dal disegno di legge governativo, le domande alle quali appare utile rispondere sono: perché accordi di esclusiva e *blockbooking* sono ritenuti suscettibili di distorcere i meccanismi di mercato? A quali condizioni se ne può asserire la restrittività concorrenziale?

3.1.1. Le esclusive a favore degli esercenti

Il successo di una sala cinematografica dipende dalla sua capacità di attrarre il pubblico, la quale, come è ovvio, riposa in modo preponderante sulla disponibilità di pellicole idonee a incontrare il gradimento del target di consumatori ai quali la sala tradizionalmente si rivolge. Nel settore cinematografico, i meccanismi di formazione delle preferenze degli spettatori portano ad identificare un numero relativamente ridotto di pellicole di richiamo, la cui disponibilità, pertanto, diventa cruciale per il successo della sala. Poiché inoltre, nella sostanza, la domanda degli spettatori per una pellicola si esaurisce dopo alcune settimane, è interesse della sala acquisire il film al momento del suo lancio.

In queste circostanze, l'eventuale esistenza di consolidati rapporti di esclusiva tra più distributori e alcuni esercenti cinematografici, tali per cui le pellicole dei primi sono programmate solo dai secondi, potrebbe attribuire a questi ultimi una posizione di vantaggio rispetto agli altri esercenti, che oltre ad alterare il confronto tra concorrenti effettivi, cioè tra sale già operanti, potrebbe riverberarsi negativamente sulla concorrenza potenziale, scoraggiando l'entrata di nuovi esercenti ai quali sarebbe ostacolato l'accesso alle pellicole.

A prescindere da quest'ultimo aspetto, tuttavia, si può ipotizzare che gli accordi di esclusiva possano avere un effetto limitativo della concorrenza *intra-brand*, cioè tra imprese (gli esercizi cinematografici) potenzialmente in grado di mettere a disposizione del pubblico prodotti dello stesso marchio (pellicole della stessa casa di distribuzione).

Al riguardo, l'Autorità Garante, nell'ambito del procedimento in esame, sta valutando se queste circostanze ricorrano, ad esempio, nel mercato dell'esercizio cinematografico di Salerno e comuni limitrofi, dove le sale situate in città richiederebbero ai noleggiatori di poter programmare in esclusiva i film di successo al momento del loro lancio, a svantaggio degli esercenti della provincia [6].

Altre situazioni possono vedere l'esistenza di un fascio di accordi di esclusiva, di tipo bilaterale (o quasi) tra distributori di pellicole ed esercenti di sale, idoneo comunque a coprire una parte significativa del mercato. Ad avviso dell'Autorità Garante, potrebbe essere questo il caso nella città di Milano, ad esempio, dove ciascuno dei principali circuiti avrebbe accesso solo alle pellicole di specifici distributori [7].

Nei casi di più accordi bilaterali, pur attenuandosi l'aspetto di disparità tra esercenti nelle condizioni di accesso al prodotto, potrebbe comunque verificarsi una compressione della concorrenza *intra-brand*

connessa al fatto che lo stesso prodotto viene messo a disposizione del pubblico da un numero di sale più limitato rispetto a quello che si avrebbe in assenza di accordi esclusivi. A ciò inoltre potrebbe sommarsi un pregiudizio della concorrenza *interbrand*, cioè tra le imprese a monte, le case di distribuzione, se questi accordi, riducendo il numero di distributori che nei fatti offrono pellicole a ciascun esercente cinematografico e quindi limitando le occasioni di confronto concorrenziale diretto tra noleggiatori di film agevolano la collusione tra essi.

È evidente che parte integrante dell'analisi antitrust di queste fattispecie consiste nella verifica della misura in cui i potenziali rischi per la concorrenza si traducano in effettivi pregiudizi per il mercato, valutando in primo luogo la diffusione dei contratti di esclusiva. È importante considerare inoltre l'eventuale funzionalità di questi accordi a massimizzare il successo delle pellicole, tenuto conto di possibili differenziazioni tra esercizi cinematografici in termini di caratterizzazione delle sale, loro dislocazione e qualità del servizio offerto.

Il blockbooking. Un'ulteriore ipotesi soggetta a verifica nell'ambito del procedimento istruttorio in questione riguarda l'esistenza di una pratica apparentemente adottata in via generalizzata dai distributori secondo la quale il noleggio di una pellicola di successo da parte di una sala cinematografica è condizionato al noleggio di pellicole di minor interesse per l'esercente. L'ipotizzata lesione della concorrenza in questo caso riguarda la limitazione degli sbocchi al mercato per le imprese di distribuzione cinematografica, particolarmente per gli operatori sprovvisti di titoli di sicuro richiamo.

Anche in questo caso tuttavia, e tenuto particolarmente conto delle peculiarità del settore cinematografico, la valutazione della fattispecie comprende l'esame delle eventuali motivazioni di efficienza che possano spiegare il fenomeno.

Giova aggiungere, peraltro, come l'analisi del *blockbooking* risulti strettamente connessa a quella dei contratti di esclusiva laddove, in alcune piazze cinematografiche, l'esistenza di una rete di rapporti bilaterali di fornitura/approvvisionamento esclusivo tra distributore ed esercente può automaticamente comportare per quest'ultimo il noleggio della gran parte dei film offerti dal primo.

Volendo conclusivamente sintetizzare questa sezione, si può osservare come l'insieme delle caratteristiche fino ad ora considerate nei rapporti verticali nel settore cinematografico possano comportare i seguenti rischi sotto il profilo concorrenziale: a) una riduzione degli accessi al mercato dell'esercizio e della distribuzione cinematografica, b) una limitazione della concorrenza *intra-brand* (tra sale cinematografiche) e *inter-brand* (tra distributori di pellicole).

La verifica della consistenza degli accordi sul mercato e l'analisi dei loro eventuali effetti positivi sull'efficienza della filiera cinematografica, sono tuttavia elementi imprescindibili di una valutazione antitrust di questi rapporti volta ad accertare in che misura essi effettivamente comportino un concreto pregiudizio della concorrenza nel settore.

3.2. Il procedimento concluso concernente l'accordo tra alcuni esercenti cinematografici di Milano sui prezzi dei biglietti

Le relazioni verticali tra distribuzione ed esercizio non costituiscono comunque l'unico aspetto problematico dal punto di vista concorrenziale nel settore cinematografico.

I meccanismi di funzionamento del settore appaiono infatti contemplare numerosi accordi di tipo orizzontale sia tra imprese di distribuzione che tra esercenti cinematografici, concernenti importanti variabili concorrenziali quali i prezzi di noleggio delle pellicole, i tempi di programmazione dei film, le modalità di promozione delle pellicole, i prezzi di ingresso alle sale cinematografiche.

L'Autorità ha peraltro già avuto modo di chiarire come accordi tra esercenti cinematografici riguardanti in particolare il prezzo del biglietto di ingresso ai cinema costituiscano violazioni gravi della concorrenza.

Ciò è stato affermato a conclusione del già citato procedimento riguardante il mercato dell'esercizio cinematografico di Milano e concernente in particolare l'accordo intercorso tra alcuni esercenti di sale volto a definire la struttura dei prezzi da applicare a partire dal febbraio 1998.

Nel corso di tale procedimento è stato peraltro messo in evidenza come: - anche negli anni in cui il settore cinematografico ha sperimentato una caduta della domanda, quindi antecedentemente al 1995, l'andamento del prezzo del biglietto in termini reali sia sempre stato positivo, - in Italia il prezzo di ingresso ai cinema sia superiore a quello dei principali paesi europei, - in questi ultimi i prezzi praticati dalle sale presentino di norma un grado di differenziazione maggiore rispetto a quello riscontrabile nel mercato nazionale.

L'insieme di queste osservazioni conduce a concludere che in Italia una maggiore concorrenza di prezzo tra esercenti, analogamente a quanto avviene in altri paesi, sarebbe senz'altro idonea a produrre condizioni di offerta più vantaggiose per lo spettatore.

Va infine considerato che, sotto il profilo dell'applicazione della legge antitrust, la gravità delle violazioni riconducibili ad eventuali ulteriori accordi di prezzo tra esercenti sarebbe tanto maggiore quanto più esse appaiano inserirsi in un contesto caratterizzato da altri accordi potenzialmente anticompetitivi, di tipo sia verticale che orizzontale.

4. Conclusioni

Nel nostro Paese, il settore cinematografico appare caratterizzato da una fitta rete di accordi tra imprese concorrenti, siano esse società di distribuzione di pellicole cinematografiche che esercenti di sale. A ciò si aggiunge l'esistenza di accordi verticali tra distributori ed esercenti che non infrequentemente si traducono in rapporti con carattere di esclusività.

L'insieme di questi elementi concorre a delineare un quadro problematico sotto il profilo concorrenziale in merito al quale l'[Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato](#) sta svolgendo un procedimento istruttorio che si dovrebbe concludere alla fine del 2000. Nell'ambito di tale procedimento, l'eventuale restrittività concorrenziale dei diversi accordi verrà valutata anche alla luce del complessivo quadro entro il quale ciascuno di essi si inserisce.

È inoltre in corso la discussione sulla proposta governativa di fissare limiti alle concentrazioni di sale cinematografiche e al numero di film che ciascuna sala può noleggiare da una stessa società di distribuzione. Laddove questa proposta venisse approvata, alcuni accordi tra imprese e operazioni di concentrazione, a prescindere dal contesto di mercato nel quale si inseriscono, sarebbero automaticamente vietati.

Le due iniziative, seppur riconducibili a ben distinte filosofie di tutela della concorrenza, muovono entrambe dalla considerazione che ostacoli di natura contrattuale all'accesso ai mercati possano tradursi in limitazioni dello sviluppo del nostro settore cinematografico.

Note

[1] Le considerazioni contenute in questa nota esprimono il punto di vista dell'autore e non necessariamente riflettono la posizione dell'istituzione di appartenenza.

[2] Cfr. Siae, *Lo spettacolo in Italia*, Statistiche anni vari.

[3] Cfr. Prov. n. 7597 in *Bol. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 41/1999, e Prov. n. 7833 in *Bol. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 50/1999.

[4] Prov. n. 6663 in *Bol. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* n. 50/1998.

[5] La quale, come è noto, ha introdotto nella legge 4 novembre 1965, n. 1213, l'articolo 55-*bis* recante "*Norme sulle operazioni di concentrazione*".

[6] Cfr. Prov. n. 7833 cit., par. 18-20.

[7] Cfr. Prov. n. 7833 cit., par. 10-13.

copyright 2000 by [Società editrice il Mulino](#)

[inizio pagina](#)