

La difesa del pluralismo e della concorrenza nei mass-media

di Francesco Silva

1. Introduzione

L'organizzazione dei mezzi di comunicazione di massa è oggi in Italia un tema di grande attualità. Tale attenzione tuttavia è un fenomeno piuttosto recente.

Fino alla fine degli anni '70 la comunicazione di massa ha mantenuto un modello organizzativo binario: da un lato vi era la stampa, lasciata alla libera organizzazione privata, seppure con un forte supporto pubblico; dall'altro lato vi era il monopolio radiotelevisivo pubblico. Il pluralismo informativo era propiziato dalla libertà di stampa e dalle norme di controllo sull'accesso al mezzo pubblico. La dimensione economica dell'attività era tutto sommato secondaria, e quindi non si era particolarmente sensibili ai problemi dell'efficienza e di servizio ai consumatori. Il cittadino era l'utente primario dei servizi offerti dai mezzi di comunicazione di massa.

Negli ultimi vent'anni l'espansione dei consumi e della domanda di informazione di massa da parte dei consumatori, oltre che le crescenti disponibilità di risorse finanziarie di cui questi mezzi potevano disporre grazie alla pubblicità, ha reso molto più vivace il tranquillo mondo della stampa e ha causato la caduta del monopolio pubblico a favore della televisione commerciale. Inoltre l'influenza dei mezzi di comunicazione di massa sulle scelte economiche, sociali e politiche dei cittadini e dei consumatori è aumentata vistosamente.

Il mercato dunque ha fatto irruzione in un'attività delicata per la collettività nazionale, essendo il pluralismo informativo la condizione di esistenza di una sana democrazia. Tuttavia il mercato non è in grado di ripartire le risorse soddisfacendo il requisito del pluralismo: la forte presenza pubblica ne impedisce il funzionamento, la natura tecnica del servizio richiede che l'attività sia regolamentata, il settore, ed in particolare quello televisivo, tende naturalmente alla concentra-

La ricerca è stata finanziata dal contributo CNR n. 91.02021.CT10.

zione. A questa esigenza di riordino e di pluralismo si è cercato di far fronte con la legge 223/90. Questa legge tuttavia fallì l'obiettivo che si era proposto, sia perché prevalse l'istanza di tutelare gli interessi già consolidati, sia perché sottovalutò due problemi cruciali: il settore produce a fine di profitto servizi per i consumatori utilizzando tecniche in continua evoluzione; è pericoloso consentire che portatori di altri interessi economici e/o politici possano accedere all'uso di un mezzo di comunicazione tanto potente. Alla revisione di quella legge è legato il grande interesse attuale per il settore, non solo da parte degli addetti ai lavori.

Al di là di questi elementi di attualità politica ed economica, vi sono altri motivi meno contingenti e più teorici che sollecitano un particolare interesse per questa attività. La politica pubblica verso la comunicazione di massa ha dovuto affrontare e cercare di risolvere problemi comuni anche agli altri settori produttivi. Il diritto del cittadino al pluralismo informativo ha molti punti in comune con il diritto del consumatore alla qualità e sicurezza dei beni acquistati. Si tratta in ambedue i casi di tutelare alcune caratteristiche essenziali dei beni in questione: la varietà del bene informazione, nel primo caso; la corrispondenza tra le caratteristiche dichiarate del prodotto da parte dei produttori e quelle effettive, nel secondo. La difesa del cittadino è perseguita tramite una legislazione specifica e l'attivazione di un'Autorità: la politica antimonopolistica non è infatti sufficiente a questo fine. Questa stessa ramificazione della politica pubblica è appropriata anche a garantire una maggiore difesa del consumatore di altri beni e servizi. L'esperienza traibile dal settore in questione è dunque che nuove regole e poteri dovrebbero essere attivati per gli altri settori, a maggior tutela del consumatore.

Vi è un ulteriore elemento d'interesse nello studio di questo settore, che sollecita il controllo non solo del grado di concentrazione e di concorrenza, ma anche della natura di chi è proprietario dell'attività. Un soggetto che parallelamente al possesso di un'attività di comunicazione di massa possieda anche attività di produzione di altri beni o sia un politico, gode sul mercato di questo altro bene o su quello politico di una posizione di vantaggio consistente. Nel caso dell'informazione di massa la trasversalità del potere che essa offre solleciterebbe un limite al possesso o all'esercizio di altre attività.

Questo problema si ripropone, seppure in misura minore, anche in altri casi. Ci si deve infatti chiedere: è identica la posizione competitiva di un'impresa che opera in un unico settore rispetto a quella il cui proprietario è presente anche in altri settori? Il problema del potere che un singolo soggetto economico è in grado di esercitare non

solo, né necessariamente, in un unico mercato, ma trasversalmente in più mercati o anche nell'intero sistema economico non può essere trascurato. Non è detto che l'autorità competente in proposito sia l'Antitrust, ma ciò non impedisce che la tutela della democrazia economica solleciti delle regole.

Nelle pagine che seguono, dopo avere offerto un quadro generale di riferimento delle politiche pubbliche nel settore in questione, discuteremo in sequenza le tre dimensioni dell'intervento pubblico: quello per la tutela del pluralismo, per la regolamentazione del mercato e per la difesa della concorrenza, nei suoi vari aspetti. Mostreremo il legame esistente tra queste tre dimensioni dell'azione pubblica ed indicheremo, con riferimento al caso italiano, quale potrebbe essere l'assetto istituzionale più appropriato per superare i limiti della legge 223/90.

2. Le politiche pubbliche nella comunicazione di massa: un inquadramento

L'attività dei mezzi di comunicazione di massa consiste nella produzione e distribuzione di informazione (notizie, spettacolo, ecc.) destinata ad un vasto pubblico. In ogni paese è stata oggetto di particolare attenzione da parte dell'autorità pubblica, che ricorre a politiche di varia natura che hanno i seguenti obiettivi:

1) tutelare il pluralismo informativo, in difesa dei cittadini, attraverso la regolamentazione della concentrazione;

2) coordinare o partecipare all'attività produttiva, qualora le condizioni di sviluppo o le caratteristiche tecniche dell'offerta rendano difficile o poco efficiente il funzionamento del mercato;

3) tutelare la concorrenza e la qualità del servizio offerto, in difesa dei consumatori, utilizzando la politica della concorrenza.

Le modalità dell'intervento differiscono a seconda dei modi in cui l'informazione è distribuita. Infatti la diversità dei vari mezzi di comunicazione non è data tanto dal tipo d'informazione trasmessa, che spesso ha origine e/o natura simili, ma dal modo in cui è offerta.

Vi sono mezzi che non utilizzano come supporto comunicativo le onde elettromagnetiche – videocassette, stampa, dischi, spettacoli teatrali, musicali e cinematografici – la cui organizzazione della produzione e della distribuzione è fondamentalmente affidata al mercato.

Vi sono quelli che invece utilizzano le onde elettromagnetiche – televisione e radio. Essi hanno un potere informativo assai superiore ai primi, grazie alla possibilità di raggiungere ogni cittadino: questo

fatto ha dovunque spinto l'autorità pubblica ad introdurre norme che limitano la concentrazione degli operatori. Vi sono però anche ragioni economiche che inducono all'intervento. Il mercato non è in grado di risolvere i problemi derivanti dall'uso delle onde elettromagnetiche, un bene pubblico in qualche misura scarso. Inoltre la trasmissione via etere, ma in qualche misura anche quella via cavo, ha la natura di bene pubblico, poiché avviene a costi fissi elevati e costi marginali bassissimi o nulli. Il processo concorrenziale assume di conseguenza forme peculiari. Ancor più particolare è la situazione dei programmi finanziati dalla vendita di pubblicità, per i quali il prezzo è pagato dalle imprese, e non dai consumatori e cittadini. Per queste ragioni l'attività normativa e di controllo è dovunque curata da autorità specifiche.

Da un punto di vista normativo, tenuto conto degli obiettivi e della diversa natura del processo di distribuzione, è opportuno distinguere tre tipi di norme:

a) quelle che tutelano il diritto dei cittadini al pluralismo informativo;

b) quelle che definiscono i diritti di proprietà degli operatori per quanto riguarda in particolare l'uso delle frequenze di trasmissione nella radiotelevisione;

c) quelle che regolano la politica per la concorrenza nei tre principali mercati che coinvolgono l'attività in questione: programmi (e informazioni), ascolto e/o lettura degli stessi da parte dei consumatori, comunicazione commerciale (pubblicità, sponsorizzazioni).

3. Le politiche per la tutela del pluralismo informativo: considerazioni generali

Storicamente la tutela del cittadino ha spinto tutti gli stati liberal-democratici all'intervento regolatorio nel settore dei mass-media [Caretto 1994], muovendosi in quattro direzioni:

a) garantire che l'informazione rispetti alcune regole etiche storicamente determinate e i diritti dei singoli cittadini;

b) garantire la trasparenza dell'informazione, ossia l'identificazione della proprietà dei mezzi e le responsabilità dei giornalisti;

c) impedire la concentrazione di proprietà;

d) consentire un flusso di risorse finanziarie che sostenga il pluralismo.

In questa sede esamineremo gli ultimi due punti, evidenziando le differenze tra i diversi mezzi.

3.1. La stampa

Nella storia della comunicazione di massa il primo grande mezzo sviluppatosi è la stampa, che segna la strada delle legislazioni per la tutela del pluralismo. L'idea che l'attività editoriale possa essere correttamente svolta da operatori privati in un mercato concorrenziale è ovunque condivisa. Tuttavia, vi è una notevole differenza nel modo d'interpretare questo principio generale. Negli Stati Uniti non esiste un'autorità per mezzi di stampa, la cui concentrazione è tenuta sotto controllo dalle Autorità Antitrust. Il motivo di questa soluzione sta nella profonda fiducia di quel paese negli effetti del processo concorrenziale. Si ritiene che sia sufficiente impedire l'acquisizione di posizioni monopolistiche sui singoli mercati dell'informazione, opportunamente definiti, per garantire il pluralismo informativo. Nell'Europa continentale, invece, sono state disegnate regole specifiche che definiscono limiti alla concentrazione della proprietà dei mezzi di stampa e sono stati posti in essere particolari organismi pubblici a difesa di queste norme. Questa scelta è essenzialmente il frutto di una minore fiducia nel processo concorrenziale come strumento adatto a risolvere un problema che è ritenuto di natura politica, ossia la tutela del pluralismo informativo.

3.2. Radio e televisione

Assai diverse sono le condizioni strutturali dell'attività di trasmissione radiotelevisiva: il suo sviluppo iniziale richiede in ogni paese un ingente sforzo finanziario per la formazione di reti di trasmissione e ricezione; il costo dei programmi è assai più elevato rispetto a quello dell'informazione distribuita per mezzo stampa, e quindi pone limiti all'entrata degli operatori e al processo concorrenziale; inoltre, fino alla diffusione della *pay-Tv*, le trasmissioni hanno conservato le caratteristiche del bene pubblico. Ne deriva che dovunque questa attività è soggetta a controllo e regolamentazione specifica.

Negli Stati Uniti l'esistenza di una robusta domanda di pubblicità dei prodotti di consumo di massa, e la pregiudiziale avversione all'intervento pubblico, in particolar modo nell'attività d'informazione, fanno sì che radio e televisione nascano subito come attività commerciali. Tuttavia il legislatore si comporta diversamente da quanto fatto per la stampa, istituendo un'Autorità regolatoria, la Fcc. Negli altri paesi radio e televisione nascono gestite direttamente dallo Stato: la regolamentazione assume la forma del monopolio pubblico, la cui democra-

ticità o pluralismo sono tutelati da leggi che definiscono il controllo parlamentare o governativo sul mezzo. Come si è appena detto, esiste una precisa motivazione economica per questo tipo d'intervento. Tuttavia vi è anche una ragione politica. Mentre i mezzi di stampa si rivolgono ad un pubblico selezionato, lo stesso non può dirsi della radio e televisione, che raggiungono ogni tipo di cittadino, e che quindi hanno un potere formativo ed informativo superiore. La Bbc e poi tutte le altre radio e televisioni europee sviluppano quindi l'idea di «servizio pubblico», offerto dallo Stato.

A partire dagli anni '50 nel Regno Unito, e poi negli anni '70 e '80 sul continente, accanto alla radiotelevisione pubblica si sviluppa quella privata commerciale. Sono infatti mutate le condizioni economiche: esiste ormai la rete di utenti ed un mercato pubblicitario in crescita. Tuttavia anche il concetto di «servizio pubblico» muta, fino a scomparire. Infatti con il consolidarsi di alcuni modelli di cultura nazionale, ed il crescere del livello di formazione e di reddito dei cittadini la domanda di formazione e di informazione diventa più diversificata, più autonoma rispetto all'offerta, più selettiva. Un sistema effettivamente pluralistico, composto da numerosi canali sia via etere che via cavo, capaci di offrire diversi servizi è una valida alternativa al servizio pubblico.

4. Le politiche di tutela del pluralismo informativo: i limiti alla concentrazione

La limitazione della concentrazione per la tutela del pluralismo informativo presuppone che si definiscano i concetti di posizione dominante e che s'individuino le condizioni che la favoriscono, presupposti non dissimili da quelli richiesti anche dalla politica antimonopolistica.

4.1. La posizione dominante

La quantificazione del concetto di posizione dominante non segue regole precise ed universalmente valide: vi è una grande varietà nelle soluzioni date nei vari paesi, che rispecchia il carattere eminentemente politico di questa nozione.

Due sono i concetti da definire: quello di area di riferimento, ossia di zona di ascolto prevalente di un certo mezzo, e quello di «quota» a partire dalla quale si ritiene che il pluralismo sia in pericolo.

L'area di riferimento ha una dimensione geografica: vi sono aree

locali (cittadine, regionali), e generali (statali o nazionali). Il confine tra area ed area è raramente ben delineato, ed ogni area esprime accanto alla domanda di informazione locale anche quella generale, ed ambedue potrebbero essere soddisfatte sia da mezzi locali che nazionali.

Il criterio per tracciare i confini dovrebbe essere la sostituibilità tra i mezzi. La misura più precisa del grado di sostituibilità è la risposta a variazioni del prezzo. Tuttavia, sia nel caso della stampa che della televisione via etere, il prezzo non è strumento di concorrenza, o non esiste del tutto. Valutare in modo accurato i confini delle varie aree è dunque impresa complessa. Di fatto si procede in modo molto empirico, sulla base dell'esperienza, che dipende dalle specifiche condizioni geografiche, amministrative e storiche¹.

Delimitata l'area di riferimento, bisogna definire cosa s'intende per posizione dominante. Potrebbe apparire scontato considerare dominante la posizione di chi in un'area data controlla l'unico mezzo d'informazione o tutti i mezzi di comunicazione dello stesso tipo o di tipo diverso (quotidiani, radio, televisione), o comunque una quota elevatissima. In realtà anche questa configurazione non comporta necessariamente un esercizio di posizione dominante, ossia un'imposizione forzata di un certo tipo d'informazione.

Appena si esce dalla situazione estrema del monopolio, si entra in una zona di valutazioni di carattere essenzialmente politico. È sufficiente la presenza di due diversi soggetti che controllano due mezzi a garantire il pluralismo? Come si modifica questa valutazione se uno dei soggetti è lo Stato? Vi è una distribuzione preferibile?

Se guardiamo al sistema informativo nel suo complesso bisogna poi tenere presente che la domanda d'informazione può essere soddisfatta, con un maggiore o minore grado di sostituibilità, da vari tipi di mezzi: giornali, periodici, radio, televisione. Sorge allora una domanda: se ci poniamo dal punto di vista della pluralità degli operatori presenti in un'area, non sarebbe opportuno tenere conto dell'insieme dei mezzi quando si voglia definire la posizione dominante, anche a livello locale?

Vi è infine un altro importante problema. La quota discriminante tra dominio e non dominio deve essere riferita al numero dei mezzi

¹ Nel caso italiano la legge 416/81 sull'editoria ripartisce le aree sulla base delle regioni amministrative. Questa scelta non ha molto senso, dal momento che ciò che più conta sono gli agglomerati, ossia le città. Una posizione di dominio in una città di provincia è rilevante ai fini del pluralismo, ma incide assai meno sulla concentrazione a livello regionale.

presenti (testate, reti) o all'ascolto (lettura)? Sembrerebbe logico che, ai fini del pluralismo, ciò che conta sia l'ascolto. Tuttavia questo varia nel tempo ed è anche una misura del gradimento dei cittadini.

La definizione di un limite superiore di concentrazione tollerabile ai fini della tutela del pluralismo è dunque complessa e non ha alcun carattere rigoroso. È lasciato alla discrezionalità del legislatore in ogni paese e alla situazione storica di definirne i contenuti precisi, fissando *a priori* dei limiti quantitativi che stabiliscono un limite superiore alla concentrazione.

4.2. Le risorse finanziarie

Un secondo aspetto della difesa del pluralismo è la tutela delle condizioni economiche che consentono ai mezzi di prosperare, ossia della disponibilità di risorse finanziarie.

Per i quotidiani, la radio e la televisione non a pagamento, queste provengono prevalentemente, o esclusivamente, dalla pubblicità e dalla sponsorizzazione. Non sempre avviene tuttavia che la distribuzione dell'ascolto, o dei lettori, coincida con quella delle risorse di cui dispone ogni mezzo. Un singolo soggetto economico potrebbe detenere un forte potere sul mercato della pubblicità e pertanto essere in grado di condizionare il processo informativo, anche se non fosse proprietario di mezzi di comunicazione. Quindi è ragionevole controllare la concentrazione anche sul mercato pubblicitario. Questo orientamento peraltro non è affatto presente in tutti i paesi.

La complessità di questa politica sta nel fatto che, analogamente al caso dell'ascolto (o della lettura), sarebbe necessario suddividere l'insieme complessivo in aree, o mercati. L'aggregato delle risorse infatti è composto da tanti mercati, non sempre ben definibili, a cui possono accedere i vari mezzi (Tv, radio, stampa); tra questi mercati vi sono gradi diversi di sostituibilità. Inoltre i vari mezzi hanno ben diversi gradi di competitività nell'accaparrarsi le risorse pubblicitarie. L'acquisizione dominante di risorse non avviene solo tra concorrenti che usano un mezzo - Tv anziché radio o quotidiani - ma anche tra mezzi: in particolare la Tv ha una capacità straordinaria di offerta a buon prezzo di spazi pubblicitari.

Non sono quindi le regole generali che possono evitare il sorgere di posizioni dominanti. Sarà invece l'attento esame del funzionamento dei singoli mercati e delle loro relazioni, avendo un occhio agli effetti sui mezzi, che consentirà di evitare l'affermarsi di posizioni dominanti e l'uso illegale delle stesse.

5. La regolamentazione dell'accesso all'attività

La diversa natura tecnologica della produzione e distribuzione dell'informazione di massa dei diversi mezzi introduce ulteriori elementi di diversità nella politica di regolamentazione pubblica per quanto riguarda l'accesso all'attività, con notevoli effetti sul pluralismo e sul processo concorrenziale.

5.1. La stampa

L'attività editoriale di quotidiani e periodici richiede l'uso di competenze, e risorse umane e finanziarie acquisibili sul mercato da parte di qualunque soggetto che voglia svolgere questa attività, disponendo di risorse finanziarie appropriate. Non è caratterizzata da forti economie di scala tecnologiche o distributive. Esistono tuttavia vantaggi competitivi da parte di chi è già sul mercato: è lenta e costosa la costituzione di una rete diffusa di corrispondenti e di contatti; i lettori manifestano una certa fedeltà a una data testata.

Il nuovo entrante non utilizza lo strumento del prezzo per conquistare lettori: da sempre i quotidiani seguono una politica di allineamento dei prezzi. Altri sono gli strumenti di concorrenza: la capacità di caratterizzarsi per la qualità e quantità delle informazioni o per la propria connotazione politica. Di conseguenza la concorrenza assume connotazioni assai peculiari e, soprattutto a livello locale, vi sono situazioni spesso di monopolio.

Nonostante ciò, il mercato è in grado di coordinare questa attività e di consentire un certo grado di concorrenza e di pluralismo. Pur in presenza di pochi quotidiani in una particolare area, esiste sempre la possibilità che si faccia sentire la voce di un nuovo soggetto.

Le uniche forme di controllo dell'accesso al mercato dei mezzi di stampa, peraltro presenti non in tutti i paesi, riguardano solo l'individuazione della natura della proprietà e la professionalità dei responsabili del mezzo stampa, al fine di tutelare la trasparenza degli organi e dei soggetti che creano e/o trasmettono l'informazione.

5.2. Radio e televisione

Diverso è il caso della radio e della televisione, dove condizione necessaria per la distribuzione è la disponibilità di uno o più canali di frequenze elettromagnetiche, e/o di una rete di cavi. In tutti i paesi le

frequenze sono considerate un bene pubblico di proprietà dello Stato, che ne consente l'utilizzo da parte di soggetti, privati o pubblici, dandole in concessione.

La ragione per cui l'accesso è regolato da concessioni non è la presunta scarsità delle frequenze: il progresso tecnico negli anni ha molto attenuato questa caratteristica delle onde elettromagnetiche. Altri sono i motivi.

In primo luogo vi è un'esigenza di coordinamento per eliminare le interferenze tra canali, regolandone con precisione la proprietà ed i confini. In secondo luogo si deve considerare l'importanza di un uso collettivamente appropriato di questa potentissima risorsa. Proprio per questi motivi il regime di regolamentazione vale anche per le trasmissioni via cavo.

Negli Stati Uniti, fin dal sorgere dell'attività della radio dapprima, e della televisione poi, l'accesso all'emittenza è stato governato da un'autorità appositamente costituita: la Federal Radio Commission nel 1927, che si trasforma nella FCC nel 1934 [Bittner 1982]. Soggetti alla regolamentazione erano gli operatori privati. In Europa invece la regolamentazione assunse presto la fisionomia del monopolio pubblico. È solo con lo svilupparsi delle radio e televisioni private che nasce un problema analogo a quello già affrontato negli Stati Uniti, che è quello di organizzare l'accesso e gli spazi disponibili ai privati.

Un'importante conseguenza della concessione pubblica è la regolamentazione dell'ingresso sul mercato, che ha un ovvio effetto sul suo funzionamento: la decisione su quanti e chi sono i soggetti condiziona in modo decisivo il processo concorrenziale, di cui deve tenere conto chi svolge la politica per la tutela della concorrenza. Accettare ad esempio che un soggetto possa controllare tre reti, come in Italia, significa porlo in posizione di dominio di mercato, o di duopolio, che lascia pochissimi spazi a terzi, e quindi riduce anche la convenienza ad entrare. Significa inoltre garantire una consistente rendita, che non incentiva gli operatori ad alcuna innovazione tecnologica o di prodotto, e fornisce i mezzi per guadagnare posizioni che consentono di impedire anche un cambiamento istituzionale più favorevole alla trasformazione del settore.

I criteri di attribuzione dei canali possono avere natura più o meno discrezionale. Ad ogni esercizio di discrezionalità corrisponde l'attribuzione di una rendita al concessionario. Tutti i fenomeni di *rent seeking* e di *rent dissipation* sono qui presenti. Un criterio alternativo è quello dell'asta, ossia della concorrenza per il mercato. Questo meccanismo si sta diffondendo in sostituzione del primo, ed è già adottato negli Stati Uniti e nel Regno Unito. È molto complesso disegnare una

gara il cui esito sia corretto ed efficiente [McMillan 1994]. Le parti sono diversamente informate, gli stessi gareggianti non sono in grado di attribuire al prezzo di offerta un valore certo, ed i rischi di collusione sono forti. Le difficoltà di un'asta sono ulteriormente accentuate dalla presenza di investimenti specifici fatti da soggetti la cui concessione sia giunta a termine, anche quando non intendono partecipare alla nuova gara. Su tutti questi punti si è sviluppata, come noto, una vastissima letteratura [Laffont e Tirole 1993].

6. La politica antimonopolistica: obiettivi politici

La terza dimensione dell'intervento pubblico è la politica antimonopolistica, la quale nel corso della sua storia ha sviluppato finalità strettamente economiche – l'efficienza – accanto ad altre di natura più politica – il potere. Il fatto che le prime da molti anni prevalgono sulle seconde non deve far dimenticare che queste sono esistite, e sono latenti in ogni decisione [Adams e Brock 1990].

L'obiettivo politico preminente è la difesa del pluralismo economico, in ciascun settore e per l'insieme del sistema economico, e consiste nell'impedire a singoli soggetti di conseguire la capacità, anche solo potenziale, di esercitare un eccessivo potere in un settore, o in più di un settore, o nel sistema economico complessivamente preso.

A livello di singolo mercato questo obiettivo può spingere ad azioni volte ad evitare che operi un solo soggetto, anche quando ragioni di efficienza potrebbero richiederlo. Se obiettivi politici e di efficienza dovessero discordare, si creerebbe un conflitto di difficile mediazione tra criteri diversi: uno esterno e l'altro interno alla logica paretiana, il primo fondato su valutazioni assai più soggettive del secondo. L'interpretazione concreta del termine «eccessivo potere» infatti è lasciata alla discrezionalità politica dell'autorità pubblica².

² È noto che nei primi decenni di vita l'Autorità Antitrust americana perseguì come obiettivo lo smantellamento delle grandi concentrazioni monopolistiche. Secondo Chandler Jr. [1994] questi interventi diedero un segnale alle imprese americane, indicando loro che la via della cartellizzazione sarebbe stata molto costosa. Ne derivò un'attitudine delle imprese più favorevole alla concorrenza, ed un benefico effetto sulla loro competitività e dinamismo. Peraltro lo stesso Chandler ricorda che in quegli stessi anni in Germania la Corte di Giustizia legalizzò la costituzione di cartelli, e che questo fatto non ostacolò affatto il successo tedesco, e forse anzi lo favorì. Lo sviluppo sembrerebbe dunque invariante rispetto alla concorrenza, così come recepita dalla politica antimonopolistica.

Vi è anche una seconda e più pervasiva definizione di dominio: un soggetto domina quando è in grado di determinare in senso a lui favorevole i risultati di un insieme di mercati, o anche le scelte pubbliche. In altri termini, si avrebbe posizione dominante se un soggetto economico venisse a detenere un peso economico e finanziario tale da minacciare il pluralismo economico. Questa evenienza è nota come *leveraging market power* [Stiglitz 1992], e ha un'influenza indiretta assai importante sul benessere collettivo.

Dato il carattere molto politico di un'azione così orientata, non sorprende che essa abbia trovato applicazione solo raramente, in condizioni normali della vita economica di un paese. L'Autorità antimonopolistica svolgerebbe il ruolo di garante del pluralismo economico, con un grandissimo potere sulla vita economica e politica, diventando un potente centro di politica economica. Di conseguenza questo tipo di scelte di ampio respiro economico-politico, pur attinenti al processo concorrenziale, sono attribuite all'autorità politica di governo dell'economia, o sono regolate da leggi.

Questo aspetto dell'antimonopolio assume tuttavia un significato assai particolare nel caso dell'informazione di massa. L'informazione è un bene utilizzabile dalle imprese come strumento strategico, sia con riferimento diretto al contesto competitivo di mercato – si pensi all'informazione di promozione dell'immagine, o di comunicazione di certi impegni produttivi o di ricerca –, sia in un ambito più squisitamente politico – si pensi all'influenza politica che possono esercitare gli organi di stampa o televisivi. La tutela della concorrenza richiede quindi che vi sia una separazione tra chi opera in questo settore ed in altri settori, come d'altra parte avviene per altri settori delicati come quello del credito. Per un più corretto funzionamento dell'economia i proprietari delle imprese di comunicazione di massa, ed in particolare di quotidiani, radio e televisione, non dovrebbero operare in altre attività.

In Italia manca una regola di questo tipo. Le multiformi proposte partorite in varie sedi politiche, che vanno sotto l'impropria espressione di «politiche antitrust», si riferiscono appunto a questo problema.

Si noti che vi è una forte analogia tra questo tipo d'intervento e la regolamentazione dei rapporti tra banche ed imprese non finanziarie, per quanto riguarda il controllo delle prime da parte delle seconde. In ambedue i casi si ritiene pericoloso che alcuni soggetti economici che svolgono attività produttiva possano controllare attività che offrirebbero loro, trasversalmente, una posizione competitiva impropria.

pria e un'influenza su di un settore ad influenza diffusa sulla società nazionale, come è il sistema bancario e l'attività di comunicazione di massa.

7. La politica antimonopolistica e l'efficienza economica: il mercato dei programmi

Esaminiamo ora la dimensione efficientistica della politica antimonopolistica nei mass-media.

L'attività di comunicazione di massa dà vita a tre mercati: quello delle informazioni e dei programmi acquistati da giornali, periodici, radio e televisione; quello dell'ascolto da parte dei consumatori delle informazioni e programmi, assemblati in fogli o palinsesti; quello della comunicazione commerciale, venduta dai mezzi alle imprese utenti.

Il primo ha una struttura molto concentrata ed internazionalizzata. Le agenzie di stampa che vendono notizie all'ingrosso nel mondo sono poche, ed in generale in ogni paese la concentrazione si avvicina al monopolio: esistono infatti le condizioni per il monopolio naturale. Questa configurazione è compatibile con l'efficienza, ma ha effetti certamente non positivi sul pluralismo informativo. L'Antitrust è assente da questo segmento di mercato, non solo in Italia.

La produzione di programmi rappresenta un'attività molto importante soprattutto negli Stati Uniti. In quel paese l'Antitrust negli anni '70 è intervenuta ripetutamente e con risultati pervadenti, rompendo l'integrazione verticale che si era affermata nelle grandi reti di distribuzione televisiva, per ridurre il potere di mercato rispetto a Hollywood, grande beneficiaria, e alle reti locali. In Europa per ora il problema è diverso. Data la debolezza della produzione nazionale, si tratta eventualmente di proteggerne lo sviluppo, come sostenuto soprattutto dai francesi in occasione della trattativa per l'Uruguay Round. In Italia la forte concentrazione delle reti televisive non favorisce lo sviluppo autonomo di produttori. Vi è una tendenza all'integrazione verticale, nelle due reti dominanti. Anche ai fini dello sviluppo di questa attività sarebbe opportuno che il Garante cominciasse ad esaminare il funzionamento anche di questo mercato per favorire un maggior pluralismo degli operatori.

8. La politica antimonopolistica e l'efficienza economica: il mercato dell'ascolto

Il secondo mercato è quello dell'ascolto, ossia del tempo dedicato dai consumatori alla lettura dei mezzi di stampa, e all'ascolto della radio e dalla televisione.

8.1. Quotidiani e periodici

Il prodotto, rappresentato dal supporto fisico contenente l'informazione, può essere venduto ad un prezzo. Questo in genere è uniforme, per ogni tipo di quotidiano e periodico; i singoli quotidiani o periodici si differenziano rispetto alle informazioni riportate e al modo in cui sono elaborate. Quindi, da un punto di vista economico, ci troviamo di fronte ad un mercato con beni differenziati orizzontalmente. La distribuzione non pone particolari problemi nella definizione dei diritti di proprietà, come nel caso di radio e televisione. Il costo marginale per l'ultima unità venduta è positivo, anche se basso, ed i costi sostenuti sono soprattutto fissi, anche se non vi sono in genere forti economie di scala; sono assenti grandi investimenti specifici per costituire reti di distribuzione, esistono limitate barriere all'entrata, date soprattutto dalla fedeltà dei lettori e dalle reti di raccolta delle informazioni. Il mercato è quindi in grado di organizzarne la produzione e la vendita.

L'intervento antimonopolistico nell'ambito della disciplina delle acquisizioni e delle fusioni si potrebbe prospettare solo in casi particolari, e soprattutto con riferimento ai mercati locali. Si consideri la situazione in cui il grado di concentrazione esistente sia inferiore a quello massimo concesso dalle leggi 223/90 (legge Mammi) e 416/81 (legge sull'editoria). Un soggetto già presente sul mercato può quindi acquisire una testata nel rispetto dei limiti ammessi. L'acquisto potrebbe essere anche fatto da un operatore che dispone di un altro mezzo: rete televisiva, radio, ecc. Questi limiti sono tutt'altro che stringenti nella stampa locale. La legge consente quindi che si determinino concentrazioni, che considerazioni di efficienza potrebbero far ritenere pericolose. Se il Garante, in quanto autorità di tutela della concorrenza, ritenesse inaccettabile questa acquisizione o, ancora più in generale, giudicasse il tetto fissato dalle due leggi incompatibile con i principi della concorrenza, si evidenzerebbe un conflitto tra due obiettivi, fissati da due leggi – la 223/90, la 416/81 da un lato e la 287/1990 (legge istitutiva dell'Antitrust) dall'altro – ispirate a principi

non coincidenti. Il Garante, che deve tutelare il rispetto di ambedue le leggi, dovrebbe sciogliere un conflitto al proprio interno.

Non è facilmente configurabile una situazione di abuso di posizione monopolistica, mentre gli accordi tra mezzi possono riguardare soprattutto le politiche di vendita.

8.2 La radio e la televisione

Il prodotto «trasmissione radio e televisiva» via etere è un bene pubblico³.

Gli effetti di questa caratteristica sono molteplici. Dal punto di vista dell'efficienza, a costi marginali nulli dovrebbero corrispondere prezzi nulli. Tuttavia l'impresa deve caricare sui consumatori i costi fissi. È quindi difficile determinare il livello di efficienza del prezzo. Fissando un prezzo maggiore a zero, si discrimina un certo numero di consumatori, e la produzione è minore di quanto desiderabile.

Anche i programmi radio e televisivi, come i quotidiani ed i periodici hanno la caratteristica del bene orizzontalmente differenziato. La concorrenza non opera sul prezzo, ma sulle caratteristiche delle trasmissioni. Il mercato da conquistare è l'ascolto dei consumatori. Ogni emittente deve però tenere conto che esiste una relazione diretta tra capacità di un programma di generare ascolto e costo dello stesso. Il risultato del processo concorrenziale non è quello di offrire al pubblico la disponibilità di programmi al più basso prezzo possibile, ma si misura invece nella qualità e varietà dei programmi offerti. L'unico elemento di giudizio, quantificabile ed oggettivo, sui risultati di una certa configurazione di mercato è dunque quello della varietà dei programmi prodotti e distribuiti.

Rispetto a questo punto la letteratura economica ha costruito una serie di modelli che consentono di esprimere alcune valutazioni *a priori* sui risultati delle varie configurazioni industriali, in termini soprattutto di varietà dei programmi. Non essendo possibile misurare il sovrappiù del consumatore in termini tradizionali, si ricorre alla variabile «varietà» come *proxy* dell'utilità.

³ Infatti un programma può essere ascoltato da uno o da n consumatori senza che questo modifichi l'ascolto degli altri o che comporti alcun costo marginale, una volta sostenuti i costi fissi degli impianti di trasmissione e diffusione e dei programmi. Questo vale per le normali trasmissioni via etere, per quelle via satellite, ma in parte anche per quelle via cavo, nelle quali vi è un costo marginale, se consideriamo il collegamento con il singolo punto di ascolto, ma nessun costo se invece ci riferiamo ai consumatori che possono variare per ogni punto di ascolto senza costi aggiuntivi.

I principali risultati ottenuti sono così sintetizzabili [Gambaro e Silva 1992; Owen e Wildman 1992]. Nel tempo i gusti dei telespettatori evolvono, esprimendo un aumento della varietà domandata. Di fronte a questa evoluzione la risposta dell'offerta è vincolata dalle regole istituzionali che governano ogni sistema televisivo: quanto più rigide esse sono, tanto minore è la capacità del sistema di soddisfare il benessere dei consumatori. In secondo luogo, non sempre il monopolio è la configurazione peggiore: di questo deve tenere conto l'Autorità antimonopolista. Tuttavia, il vantaggio del monopolio decresce rapidamente con l'aumento della domanda di varietà. In terzo luogo, la «naturale» tendenza del settore è verso la concorrenza tra un numero crescente di *pay-TV* e pochissime emittenti finanziate con la pubblicità. Ne consegue che peggiora la qualità dei programmi, misurata dagli investimenti e dalla ripetizione degli stessi.

La concorrenza avviene tra emittenti nazionali sul mercato nazionale, con il possibile inserimento di emittenti estere, e tra emittenti locali sui mercati locali, ricordando che tra queste e le nazionali vi è un forte sostituibilità, almeno per i programmi non a contenuto localistico.

Esiste sostituibilità anche tra televisione ed altri mezzi: radio, stampa, videocassette, libri. Tutti accedono all'unico grande mercato dell'informazione di consumo, appropriandosi di particolari segmenti in relazione allo specifico servizio o tipo d'informazione che propongono. Poiché l'assorbimento d'informazione richiede tempo al consumatore, ed il tempo è scarso, i mezzi competono per ottenere attenzione-tempo. La concorrenza è quindi legata non solo al servizio o al tipo d'informazione, ma anche alla produttività/tempo dei mezzi.

La televisione via etere e la radio offrono informazioni a prezzo nullo, salvo il costo fisso dell'acquisto dell'apparecchio, diversamente dalle informazioni offerte dagli altri mezzi, che hanno un prezzo. Esse godono quindi di grandi vantaggi competitivi nell'appropriarsi di attenzione-tempo: prezzo nullo, produttività/tempo elevata, grande efficacia comunicativa.

Anche dal lato dell'offerta è quanto mai difficile separare i vari mezzi. Molte imprese, o gruppi, hanno una caratterizzazione multimediale, ossia producono e/o distribuiscono informazioni utilizzando più canali distributivi, fenomeno noto come multimedialità.

Di conseguenza, sia dal lato della domanda che dell'offerta vi è un forte collegamento tra i vari mezzi di comunicazione, così come tra le varie aree geografiche in cui si distribuisce l'offerta.

La politica antimonopolistica nei riguardi del settore in questione molto condizionata dalla regolamentazione della concorrenza. Le ac-

quisizioni e le fusioni sono sempre possibili, ma all'interno dei numeri limite fissati dalla legge. La concorrenza potrebbe arrivare da altri mezzi, ed in particolare dalle *pay-Tv*. In Italia anche questo mezzo è precluso, data la presenza degli operatori che controllano sia le reti via etere che le *pay-Tv*, e dato il blocco legislativo su questa attività. In Italia inoltre la presenza di due operatori con tre reti trasforma il sistema in duopolio.

La collusione tra i due operatori sul mercato dell'ascolto può avvenire in due modi: ripartendosi i programmi e definendo accordi sugli acquisti dei programmi e/o dei protagonisti. Queste politiche hanno l'effetto di ridurre i costi, e non sono necessariamente dannose per i telespettatori. Infatti non restringono necessariamente l'offerta, ma consentono alle emittenti di godere di una quota maggiore delle rendite derivanti dall'uso di un fattore scarso: programmi e protagonisti. Dal punto di vista collettivo un modo efficace per riappropriarsi delle rendite di cui godono le emittenti è quello della tassa sulla concessione, che dovrebbe colpire in modo proporzionale i profitti, e non rappresentare un canone fisso, indipendente dai profitti.

9. La politica antimonopolistica e l'efficienza economica: il mercato delle comunicazioni commerciali (pubblicità, ecc.)

9.1. Chi sono i consumatori

Se è chiaro chi sono i «consumatori», ossia i percettori finali di utilità dell'ascolto delle informazioni e che, come si è appena spiegato, la loro utilità è misurabile più in termini di varietà che non di sovrappiù, più complesso è stabilire chi sono i percettori finali di utilità delle comunicazioni commerciali. Poiché pubblicità e sponsorizzazioni rappresentano un'informazione per i consumatori di beni e servizi, questi dovrebbero essere considerati gli utenti finali. Tuttavia pochi consumatori sono disposti a pagare un prezzo per la pubblicità, e per taluni il tempo e lo spazio pubblicitario sono una sottrazione di offerta di notizie e d'intrattenimento, e rappresentano quasi un prezzo pagato per poter disporre del servizio televisivo o stampa. Di conseguenza, sarebbe del tutto opinabile misurare l'effetto di benessere di una certa configurazione industriale sul mercato della comunicazione commerciale misurando la maggiore o minore disponibilità di pubblicità e sponsorizzazioni. D'altra parte, è pure difficile calcolare se e come un maggior prezzo pagato da un'impresa per fare pubblicità si trasmetta sul prezzo finale pagato dal consumatore: la spesa pubblicitaria rappresenta un costo fisso, che agisce sul prezzo di un singolo

bene in misura non direttamente proporzionale al costo sostenuto per quella pubblicità.

Chi paga per il servizio sono le imprese utenti che domandano tempo e spazio pubblicitario. Ci si deve allora chiedere qual è in termini di benessere collettivo l'effetto di un più alto prezzo della pubblicità, determinato dalla eventuale posizione monopolistica dei produttori di spot, o delle agenzie o delle concessionarie. Le conseguenze possono essere di due tipi.

La prima riguarda l'eliminazione degli utenti marginali dal mercato della pubblicità, che è un input spesso necessario alle imprese per competere. Per chi già vende il mantenimento di una quota della spesa pubblicitaria, possibilmente non distante dal valore della quota di mercato, è una condizione di sopravvivenza. Per chi vuole entrare sul mercato la spesa pubblicitaria è un costo non recuperabile e quindi una barriera all'entrata, tanto più consistente quanto maggiore è la dimensione che deve assumere una campagna pubblicitaria efficace. Al riguardo, si deve tenere presente che esiste una soglia minima di tempo o spazio acquistato dai mezzi affinché una campagna abbia qualche effetto: spesso è impossibile ridurre la quantità di pubblicità domandata in risposta all'aumento del prezzo. Quindi un più elevato prezzo aumenta il costo d'accesso alla pubblicità per le imprese minori, e ne rende più difficile la sopravvivenza o le esclude dal mercato. Una conseguenza ancora più grave si avrebbe tuttavia per effetto di una politica discriminatoria delle concessionarie, in quanto risponderebbe alla selezione imposta dal mezzo, e non dal mercato.

La seconda conseguenza riguarda la quantità complessiva domandata da ogni singolo utente, e quindi la quantità totale domandata. Il maggiore prezzo relativo di un mezzo potrebbe spostare la domanda verso altri mezzi, o ridurre la quantità di pubblicità domandata. Le poche indagini empiriche fatte al riguardo, indicano che solo un forte aumento del prezzo avrebbe un evidente effetto di sostituzione con altro mezzo e di riduzione della domanda.

È stato stimato econometricamente l'effetto complessivo dell'aumento del prezzo, tramite l'uscita di utenti dal mercato o la riduzione di domanda dei singoli utenti. In generale risulta che vi sono dei limiti alla sostituibilità tra mezzi diversi, ed in particolare tra televisione e stampa. I prezzi più elevati solo in parte sono evitati passando ad altro mezzo. L'effetto complessivo sulla domanda è incerto, e varia molto da settore a settore⁴.

⁴ Rossi [1995].

Anche ammettendo che la quantità domandata diminuisca, rimane aperto il problema se questo rappresenti un risultato negativo, dal punto di vista collettivo. Non sempre infatti vi è un rapporto direttamente proporzionale tra spesa pubblicitaria e benessere. Vi sono configurazioni industriali per le quali la pubblicità è in eccesso [Schmalensee 1986; Grossman e Shapiro 1984; Dixit e Norman 1978].

In conclusione quindi, sia che ci poniamo dal punto di vista del consumatore che dell'impresa utente, l'effetto sul benessere collettivo di un aumento del prezzo della pubblicità è piuttosto incerto, e varia da situazione a situazione.

9.2. Le imperfezioni del mercato pubblicitario

Affinché un mercato sia efficiente, ossia trasmetta messaggi corretti alla domanda e all'offerta tramite il prezzo, sono necessarie alcune precondizioni. La prima è la trasparenza, ossia l'informazione delle parti in gioco circa i prezzi e le quantità scambiate. La seconda è la possibilità che domanda e offerta si riequilibrino di fronte a variazioni dei prezzi, o delle quantità. In assenza di queste condizioni sono necessari interventi esterni affinché il mercato operi.

Nel mercato pubblicitario queste precondizioni mancano. In primo luogo l'oggetto stesso dello scambio è non ben definibile. Non è noto con precisione quale ne sia il valore: quanti saranno i consumatori contattati? quanti quelli utili? quale sarà l'effetto di questo contatto? È certo che la pubblicità sortisce in media degli effetti, ma quale ne è il vantaggio al margine, e come riesce un'impresa a stabilire la sua domanda? In secondo luogo ogni campagna pubblicitaria fa un po' storia a sé: si tratta il più delle volte di una combinazione di mezzi e di messaggi organizzati in modi diversi. Ci troviamo di fronte ad un prodotto irripetibile e congiunto, ossia composto di più parti: il più delle volte si compra un «pacchetto» di comunicazioni e di condizioni, non un singolo tempo o spazio. Il prezzo di ciascuna delle parti del «pacchetto» non esiste. Quindi è estremamente difficile conoscere il dato fondamentale di questo mercato, ossia il prezzo.

La seconda condizione è che il mercato sappia aggiustarsi di fronte a squilibri tra domanda ed offerta. Solitamente questo avviene attraverso un adattamento della quantità domandata ed offerta quando i prezzi non garantiscono l'equilibrio, oppure tramite un aggiustamento dei prezzi. Nel mercato pubblicitario questo meccanismo funziona solo in alcuni casi.

Dal lato della domanda gli utenti sanno che un loro messaggio ha

un effetto non valutabile con esattezza, che dipende da due fattori: durata non inferiore ad un certo tempo – spazio – di esposizione al pubblico del messaggio, e quindi soglia minima di spesa; ammontare complessivo della pubblicità trasmessa al pubblico dai mezzi, e quindi saturazione dell'attenzione dei consumatori. Un aumento dei prezzi elimina progressivamente chi ha meno disponibilità finanziarie ed i messaggi marginali, ossia di più dubbia utilità per l'utente. Tuttavia per ogni singola impresa che compete con altre, fare pubblicità è spesso la condizione per essere su un mercato. Se è quello nazionale, la pubblicità deve essere pure nazionale; un'impresa che riduca la propria pubblicità ad un livello meno costoso, come quello locale, finisce per uscire dal mercato nazionale. Pertanto l'aumento dei prezzi si traduce in quello della spesa di chi rimane sul mercato, e marginalmente in una riduzione della domanda. Se i prezzi diminuiscono l'accesso al mercato pubblicitario aumenta, ma anche l'efficacia dei messaggi decresce. L'aumentare dei messaggi su di un mezzo genera economie esterne per tutti gli utenti; d'altra parte il basso prezzo e la concorrenza spingono ad insistere nella pubblicità: il meccanismo concorrenziale può anche essere distruttivo, nel senso che gli utenti sostengono costi superiori al vantaggio che ne deriva.

Il mercato trova un suo equilibrio se e solo se la politica dei prezzi dei mezzi televisivi è compatibile con quella dei mezzi di stampa e con le esigenze degli utenti. Chi fissa il prezzo di equilibrio del mercato è di fatto l'impresa leader della pubblicità televisiva. Fino a pochi anni or sono questa ha avuto interesse a saturare gli spazi crescenti di cui disponeva e a crearsi nuovi clienti. Questa politica però è stata fattore di forte squilibrio sul mercato. Una contrazione dell'offerta, e conseguente razionamento della domanda può avere un effetto complessivamente positivo sul mercato.

9.3. Acquisizioni e concentrazione sul mercato dell'ascolto

La filiera della produzione e distribuzione dell'informazione commerciale, se si esclude la fase finale della catena rappresentata dalle concessionarie di pubblicità, è frammentata in una fitta rete di aree di specializzazione, ognuna delle quali raccoglie una popolazione composta da molte imprese di piccola dimensione, affiancate in alcuni casi da alcune grandi imprese internazionali. Tutti questi segmenti della filiera presentano un grande dinamismo in entrata ed uscita, che indica una forte concorrenza ed instabilità. Questo stato turbolento è in parte dovuto alla relativa giovinezza, ma è anche l'espressione di un

settore molto volubile e nel quale le competenze specifiche sono determinanti. In ognuno di questi segmenti è difficile prefigurare tendenze alla concentrazione: esigenze organizzative, tecnologiche e di ripartizione del rischio non spingono in quella direzione. È però possibile che una maggiore presenza di agenzie estere induca un qualche processo di concentrazione in quella fase della filiera.

Diversi e più complessi sono i problemi che nascono nell'ultima fase della filiera, quella delle concessionarie di pubblicità. Se queste fossero esclusivamente l'ufficio vendite delle singole imprese (o gruppi) che offrono mezzi di comunicazione, ossia le reti e gli editori, il problema della loro concentrazione sarebbe riconducibile a quella dei mezzi. In realtà la situazione è più articolata, poiché una concessionaria di pubblicità può vendere spazi per conto di una o più imprese (o gruppi) operanti in diverse aree di comunicazione (televisione, radio e stampa) ed in più aree geografiche. Se una concessionaria si trova in questa favorevole posizione, può non solo influire sulle risorse disponibili per le imprese con le quali non ha rapporti di proprietà, ma soprattutto può sviluppare una politica di vendita articolata che la pone in posizione di vantaggio rispetto alle altre concessionarie, creando pertanto uno squilibrio competitivo tra i mezzi. L'effetto della concentrazione incrociata non è tanto quello di favorire particolari riduzioni di costi delle concessionarie, ma di rafforzarne la posizione sul mercato rispetto alla domanda. Infatti le imprese utenti spesso sono interessate a campagne pubblicitarie articolate, che utilizzano più mezzi. Pertanto debbono essere valutate con grande attenzione, se non preoccupazione, tutte le operazioni di acquisizione che conducono sia ad una maggiore concentrazione orizzontale all'interno di un singolo mezzo (stampa e televisione) ed incrociata tra i diversi mezzi³.

³ Le leggi 416/81 e 223/90 pongono alcuni limiti alla concentrazione, ma non in una prospettiva di efficienza. L'insieme di questi limiti non rappresenta un vincolo stretto, e soprattutto non evita situazioni di concentrazione incrociata. «Nessuna società concessionaria di pubblicità può esercitare l'esclusiva per un numero di quotidiani la cui tiratura complessiva superi il 30% di quella nazionale» (art. 12 legge 416/81). La legge 223/90 pone dei limiti alla raccolta complessiva di pubblicità televisiva nazionale - per non più di tre reti (art. 15, c. 7) - e a quella contemporanea per le reti nazionali e locali (art. 15, c. 7). Per quanto riguarda invece l'incrocio della vendita di pubblicità per più mezzi la legge non fornisce vincoli molto stringenti: un soggetto non può controllare più del 20 (25%) delle risorse del settore, definite in termini molto ampi (art. 15, c. 2 e 3), e le concessionarie collegate ad una rete hanno un limite alla vendita di pubblicità a mezzi diversi (art. 15, c. 7). Non è invece escluso che un singolo soggetto economico controlli più concessionarie che vendono a mezzi diversi, salvo il vincolo

9.4. Intese restrittive

La teoria suggerisce che in un'industria nella quale non vi sia minaccia di entrata da parte di concorrenti potenziali, le imprese tenderanno a formare un cartello, con l'obiettivo di colludere nella fissazione dei prezzi o nella ripartizione del mercato. Due condizioni facilitano l'accordo: il basso numero dei concorrenti e la stabilità e trasparenza del mercato. Ambedue infatti facilitano il controllo del rispetto dell'accordo.

Il mercato in cui operano produttori e agenzie è turbolento, poco trasparente e popolato da piccole imprese. Inoltre è facile l'entrata e l'uscita. È quindi improbabile, e comunque avrebbe scarse probabilità di successo, un comportamento collusivo. Diverso è invece per le concessionarie e i mezzi, dove la concentrazione è maggiore. Tra queste società è possibile un accordo:

a) di tipo monopsonistico, volto a fissare un limite inferiore al prezzo di vendita della pubblicità ai mezzi soprattutto in situazione di caduta della domanda;

b) di tipo monopolistico, volto a concordare con gli utenti o le agenzie un elevato prezzo di vendita degli spazi.

È probabile che questi accordi siano poco duraturi, date le altre caratteristiche di scarsa trasparenza e turbolenza del mercato e l'assenza di un'organizzazione sufficientemente forte (ad esempio l'associazione di categoria) capace di disciplinare il cartello.

Se le concessionarie sono indipendenti rispetto ai mezzi, ossia non sono l'ufficio vendite di un mezzo, possono operare collusivamente come monopsonisti rispetto ai mezzi cercando di comprimere i prezzi di acquisto. Nel caso italiano questa azione è impossibile nei confronti dei mezzi televisivi nazionali, che hanno un autonomo fortissimo potere contrattuale, mentre lo è nei confronti della stampa⁶.

Il potere contrattuale delle concessionarie autonome rispetto agli utenti con riguardo alla fissazione di prezzi di monopolio o al coordinamento delle politiche di vendita, è molto basso e si esercita eventualmente nei mercati locali. Per la pubblicità nazionale le concessionarie autonome che si rivolgono alla stampa sono infatti condizionate

aggregato appena indicato. Come noto, questa eventualità è stata realizzata dalla Fininvest.

⁶ Un esempio di collusione tra concessionarie è l'accordo di esclusione del minimo garantito dai contratti con gli editori, di cui già si è fatto cenno più sopra, che ha coinvolto alcune concessionarie nel 1993. Rispetto a questo accordo il parere dell'Autorità garante della concorrenza si è differenziato da quello del Garante.

dal prezzo fissato dalle emittenti televisive nazionali, che come sappiamo determinano la struttura dei prezzi sul mercato.

Un accordo collusivo tra mezzi diversi, ossia stampa e televisione, è difficile per due ragioni fondamentali: i soggetti che devono accordarsi sono numerosi; la struttura dei costi è troppo diversa, così che la televisione dominerà sempre. Un accordo collusivo tra le emittenti è invece più fattibile. In Italia questo accordo tra i due duopolisti è stato anche cercato, colludendo sulla quantità offerta.

Infine un accordo implicito tra le concessionarie potrebbe riguardare la ripartizione delle aree di raccolta della pubblicità locale. Il mercato è naturalmente segmentato ed è più facile la ripartizione dello stesso tra diversi venditori. Un segnale di questo accordo è la distribuzione dei concorrenti nelle varie aree locali.

9.5. Abusi di posizione dominante

Un primo tipo di abuso possibile riguarda la fissazione del prezzo da parte di un mezzo. Ci riferiamo in particolare alla politica dei prezzi predatori.

L'unico operatore che potrebbe svolgere questa politica in Italia è l'impresa leader della televisione commerciale: ha ampie capacità di offerta e costi più bassi della stampa. Per anni ha sviluppato una politica aggressiva di prezzi bassi; ora l'orientamento è mutato. Tuttavia anche negli anni passati quella politica non si è caratterizzata come predatoria. Infatti i costi marginali della pubblicità sono nulli, ed ogni prezzo anche molto basso, purché tale da consentire di recuperare i costi fissi, è giustificabile. Inoltre mancavano le motivazioni di una strategia predatoria: i concorrenti non sono eliminabili e nessun nuovo concorrente può entrare sul mercato.

Un secondo tipo di possibile abuso orizzontale di posizione dominante riguarda l'utilizzazione di una forza contrattuale, tratta da risorse diverse dalla capacità competitiva nel settore, per vincolare i clienti. Riportiamo due casi possibili.

Il primo è l'abuso derivante dal controllo congiunto da parte di uno stesso soggetto di un'emittente che abbia una posizione forte sul mercato pubblicitario e di una vasta rete commerciale. Supponiamo che un'impresa utente sia interessata tanto alla pubblicità quanto alla distribuzione, e trovi più conveniente utilizzare solo la pubblicità (o la distribuzione) offerta da quel soggetto. Se l'impresa è costretta da quest'ultimo ad acquistare la combinazione dei servizi o a lasciarli entrambi, siamo di fronte ad un caso di abuso di posizione dominante.

Il soggetto in questione abusa della sua forza su un mercato per un vantaggio su di un altro mercato.

Un secondo esempio di abuso orizzontale si ha quando una rete nazionale, che disponga di diritti di programmi e di una concessionaria di pubblicità venda congiuntamente ad un'emittente locale i diritti di programmi e la pubblicità. Anche in questo caso l'emittente maggiore utilizza la propria forza contrattuale su un mercato, quello dei programmi e dei suoi diritti, per ottenere posizioni vantaggiose su quello della pubblicità.

Vi sono infine gli accordi verticali, che coinvolgono i vari gradini della filiera pubblicitaria. Gli studi su questo aspetto dell'organizzazione del settore e dei possibili abusi di posizione dominante hanno riguardato soprattutto, se non esclusivamente, i rapporti verticali tra distributori e produttori di programmi [OCDE 1994].

Nel caso della pubblicità non avviene mai che un'emittente si integri a monte con un produttore di spot, o con un'agenzia. Il massimo d'integrazione, giustificabile peraltro da un punto di vista economico, è quella tra emittente e concessionaria. Quindi l'emergere eventuale di pratiche abusive può riguardare i contratti tra concessionarie ed agenzie, gli unici in cui una parte ha una forza contrattuale ben maggiore dell'altra. Anche qui tuttavia questa eventualità è piuttosto remota, poiché in generale è interesse dei produttori a monte di vincolare quelli a valle, e non viceversa.

È necessario innanzitutto accertarsi se il contratto tra le parti abbia per effetto quello di escludere le altre. Supponiamo, ad esempio, che una concessionaria attivi un rapporto di acquisto di spot o messaggi pubblicitari in esclusiva da una o più agenzie o centri media. Questo accordo non danneggerebbe gli altri mezzi, che potrebbero ricorrere ad altre agenzie e centri media. Ad analoghi risultati arriviamo nel caso di un contratto tra agenzie e produttori.

Un secondo punto si riferisce all'effetto di un simile accordo su chi lo ha realizzato: aumenta il potere di mercato di chi lo ha realizzato? È dubbio che un contratto come quello appena esemplificato abbia un effetto di questo genere, a meno che le agenzie o i produttori non dispongano di capacità tecniche o di mercato irripetibili da altri. In questo caso tuttavia ci troviamo di fronte ad una rendita, che si suddivide tra i vari operatori della filiera.

In generale la filiera è caratterizzata da una grande frammentarietà dei prodotti e dei produttori e da una forte instabilità delle posizioni contrattuali. La concessionaria, o il mezzo, anche quando si trovano in posizione di mercato forte non hanno un interesse né ad integrarsi a monte, né a fissare rapporti stabili con alcun produttore o

intermediario: ha invece interesse a che la concorrenza a monte produca un flusso di comunicazioni pubblicitarie di qualità e gli offra la possibilità di determinare il prezzo.

10. Verso una ridefinizione del settore: conclusioni per le politiche pubbliche

Il settore dei mass-media, ed in particolare quello della televisione, è stato attraversato negli ultimi due decenni da tre grandi cambiamenti. Il primo, che ha interessato tutta l'Europa, in ritardo rispetto agli Stati Uniti, è il passaggio dalla televisione pubblica a quella commerciale. Il secondo, solo agli inizi in Europa e del tutto assente in Italia, è l'apertura del settore televisivo alla concorrenza della *pay-Tv*. La terza, che interessa ormai tutti, è la multimedialità, ossia il crescente collegamento tra attività un tempo separate, come la televisione, il cinema, l'editoria, ecc. L'effetto di queste trasformazioni è di aumentare la concorrenza a livello nazionale e internazionale, ma anche le tendenze alla concentrazione. Si è dunque rafforzata più che mai l'esigenza di politiche volte a tutelare il pluralismo e la concorrenza.

Come si è visto, sia le specifiche esigenze tecniche del settore – televisione e radio – sia l'obiettivo di tutelare il pluralismo dell'informazione, hanno spinto i governi ad interventi regolatori che possono integrarsi positivamente con quelli per la tutela della concorrenza, ma anche scontrarsi [OCDE 1993]. Il risultato di un loro coordinato operare offre una maggiore tutela al cittadino/consumatore rispetto a quella che si avrebbe con il solo ricorso allo strumento della politica antimonopolistica. Tuttavia vi è il serio pericolo che il coordinamento manchi, e che ne derivino risultati perversi.

Nel settore televisivo la politica delle concessioni è il *prius* da cui tutto dipende. Se questa politica ostacola la concorrenza, come avviene in Italia, gli altri strumenti sono assai indeboliti. Le distorsioni più macroscopiche del nostro sistema sono tre: *a)* la legittimazione del duopolio; *b)* lo sbarramento alla concorrenza esterna del cavo; *c)* l'assenza di qualsiasi separazione tra proprietà della televisione ed ogni altra attività, sia economica che politica.

In Italia chi realizza la politica delle concessioni è il governo, tramite il ministero delle Poste e telecomunicazioni. È quindi un'autorità ad alto contenuto politico. Spettano invece al Garante dell'editoria e della radiodiffusione le politiche del controllo della concentrazione, per il pluralismo, e della tutela della concorrenza, per l'efficienza.

Stante le decisioni del ministero, i gradi di libertà del Garante sono assai ridotti.

Ci sembra del tutto inopportuno che l'Autorità che presiede alle concessioni sia diversa da quella che controlla la concentrazione. Innanzitutto, indipendentemente dai criteri di attribuzione seguiti, la scelta dei concessionari richiede una consistente raccolta di informazioni tecniche ed economiche sul settore e sugli operatori in gioco, che sono di grande utilità anche per chi controllerà il grado di concentrazione, oltre che la trasparenza proprietaria, dei singoli operatori. In secondo luogo, data la stretta relazione esistente tra tipo e numero di concorrenti, da un lato, e potere acquistato sul mercato dagli operatori, dall'altro, parrebbe ovvio che le due facce del problema fossero tra loro coordinate. Queste due funzioni sono svolte dalla stessa autorità negli Stati Uniti e nel Regno Unito, la quale è meglio in grado di sviluppare una politica autonoma dalla politica e più coerente.

Potrebbe sembrare opportuno che anche la politica di concessione e di controllo della concorrenza fossero svolte in modo coordinato dalla stessa autorità. Nella gran parte dei paesi tuttavia vi sono due Autorità – quella di regolamentazione del sistema radiotelevisivo e l'Autorità antimonopolistica nazionale – con competenze separate, oppure anche parallele, potenzialmente in conflitto. I motivi sono da cercarsi da un lato nelle competenze generali dell'Autorità antimonopolistiche in tema di concorrenza, e dall'altro nell'opportunità di ripartire i poteri e le responsabilità tra diverse autorità comunque dotate di conoscenze specifiche. Di conseguenza sembra ragionevole attribuire all'Autorità Antitrust le competenze della politica per la concorrenza, senza peraltro precludere che anche l'Autorità di regolamentazione dell'informazione di massa possa esprimere pareri o anche intervenire direttamente in tema di politica per la concorrenza.

In un futuro non troppo lontano si prospettano cambiamenti ancora più radicali. Nell'ultimo decennio si è concretizzata una vera e propria rivoluzione tecnologica consistente nella possibilità di ridurre tutte le informazioni in un unico linguaggio di base, quello informatico. Questo significa che è possibile trasmettere e ricevere, utilizzando lo stesso mezzo, informazioni fino ad oggi considerate diverse – suoni (parole, musica), immagini (parole, figure) – collegando un numero illimitato di soggetti anche in interazione e consentendo loro di intervenire direttamente nell'elaborazione dell'informazione. Le autostrade dell'informazione sono il complesso dei mezzi che consentono questa rivoluzione della comunicazione.

Gli effetti saranno straordinari anche sul fronte del governo dei

diritti di proprietà, *copyright*, e della regolamentazione. Non essendo più separabili attività come quelle della comunicazione di massa, della formazione, dell'informazione professionale, dell'informatica e delle telecomunicazioni, ma essendo più che mai necessaria un'Autorità di regolamentazione, quale sarà il disegno istituzionale più appropriato? Ha senso ripartire tra più Autorità – per le telecomunicazioni, per la comunicazione di massa, per la politica antimonopolistica, ecc. – le competenze di regolamentazione? È opportuno procedere subito ad un nuovo disegno istituzionale, che verosimilmente congelerà a lungo la situazione, oppure attendere che si chiarisca meglio la situazione? A chi spetta decidere?

Come si vede, il prossimo futuro ci propone una serie di interrogativi molto complessi relativi a un problema di enorme rilevanza, a cui sarà opportuno dare molto presto una risposta specifica ed approfondita.

Riferimenti bibliografici

- Adams, W. e Brock, J. (1990), *The Sherman Act and the Economic Power Problem*, in «The Antitrust Bulletin», primavera.
- Armentano, D. (1990), *Time to Repeal Antitrust Regulation?*, in «The Antitrust Bulletin», estate.
- Bittner, J. (1992), *Broadcasting Law and Regulation*, London, Prentice-Hall.
- Caretti, P. (1994), *Diritto pubblico dell'informazione*, Bologna, Il Mulino.
- Comanor, W. e Wilson, T. (1979), *Advertising and Competition: A Survey*, in «Journal of Ec. Lit.».
- Dixit, A. e Norman, V. (1978), *Advertising and Welfare*, in «Bell Journal of Ec.».
- Dunnett, P. (1990), *The World Television Industry*, London, Routhledge.
- Gambaro, M. e Silva, F. (1992), *Economia della televisione*, Bologna, Il Mulino.
- Grossman, G. e Shapiro, C. (1984), *Informative Advertising with Differentiated Advertising*, in «Review of Economic Studies», 51, pp. 63-82.
- Home Office (1986), *Report of the Committee on Financing the Bbc*, London, HMSO.
- Katz, M. e Shapiro, C. (1994), *System Competition and Network Effects*, in «Journal of Ec. Perspectives», vol. 8, n. 2.
- Laffont, J. e Tirole, J. (1993), *A Theory of Procurement and Regulation*, Cambridge (Mass.), MIT Press.
- McMillan, J. (1984), *Selling Spectrum Rights*, in «Journal of Ec. Perspectives».
- OCDE (1993), *Competition Policy and Changing Broadcast Industry*, Paris.
- Owen, B. e Wildman, S. (1992), *Video Economics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.

- Rossi E. (1995), *Il mercato della pubblicità in Italia: un'analisi econometrica*, working paper.
- Schmalensee, R. (1986), *Advertising and Market Structure*, in J. Stiglitz e C. Mathewson (a cura di), *New Developments in the Analysis of Market Structure*, London-NewYork, Macmillan, pp. 373-397.
- Stiglitz, J. (1992), *The Meaning of Competition in Economic Analysis*, in Centro Nazionale di Previdenza e Difesa Sociale, *I valori della concorrenza*, Cariplo, Serie Relazioni, n. 12.