

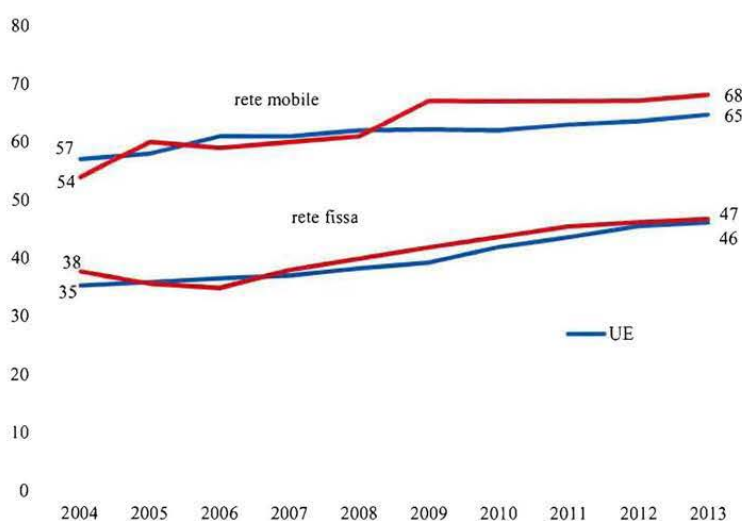
delle misure regolamentari definite a livello comunitario. Da quel momento la concorrenzialità dei mercati è ulteriormente aumentata per poi allinearsi e superare i livelli medi europei³⁰.

Sempre in tema di concorrenzialità dei mercati, informazioni più dettagliate provengono dall'osservazione della dinamica delle quote di mercato degli operatori e degli indici di concentrazione. Infatti, gli indici sintetici, come quello sopra descritto, sebbene permettono una rapida e agevole comparazione tra Paesi e riflettono in maniera evidente i cambiamenti intervenuti nel quadro regolamentare non sono tuttavia in grado di cogliere appieno la variabilità dei fenomeni sottostanti.

Nel settore delle telecomunicazioni, a livello di mercati al dettaglio, l'evoluzione delle quote di mercato degli operatori alternativi considerati nel loro complesso, calcolate sul numero di chiamate per quanto riguarda la rete fissa e sul numero di SIM at-

tive per la rete mobile, mostra un andamento in costante aumento dal 2004 al 2013 a un tasso medio del 2,4% per i servizi di rete fissa e del 2,6% per i servizi di rete mobile (Figura 3.1.2).

Inoltre i valori nazionali sono al di sopra di quelli medi europei sia nel fisso sia nel mobile, rispettivamente dal 2007 e dal 2009. È da notare peraltro che il traffico derivante da servizi voce su rete fissa è in declino a causa del crescente utilizzo dei servizi su rete mobile e su VoIP. La diminuzione delle quote dell'*incumbent* è comunque confermata ed è significativa se si considerano le quote di mercato calcolate su tutti i servizi forniti dall'operatore. Infatti, per le quote espresse in volume, calcolate sulle linee *retail*, la riduzione negli ultimi 7 anni è avvenuta a un tasso medio annuo pari a -4% (si va dal 84% del 2007 al 61% circa del 2014), mentre per le quote espresse in valore, sui ricavi da servizi finali, il tasso di riduzione è pari a -2,5% dal 2006 al 2013.



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

Figura 3.1.2 - Evoluzione delle quote di mercato degli operatori concorrenti (%)

³⁰ L'indice presentato è un indice pesato che si basa sulle quote di mercato e sul numero di operatori e fa parte di una serie di indicatori prodotti dall'OCSE nell'ambito delle attività dell'Organizzazione sulle riforme regolamentari. In questa Relazione l'indice è stato rimodulato e assume valori tra 0 e 1.

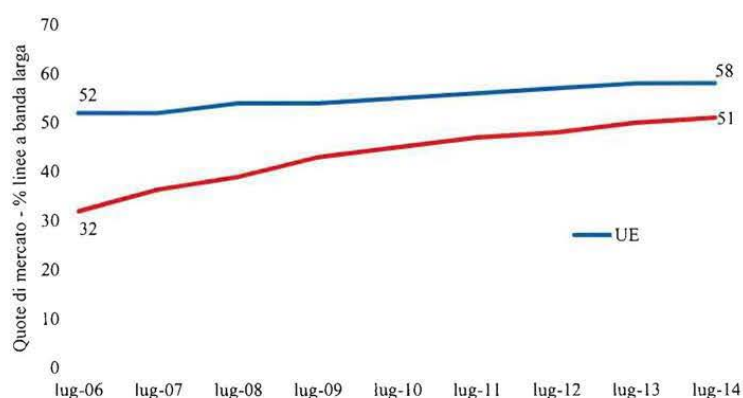
Progressi in termini di concorrenza sono riscontrabili nel tempo anche per i servizi *broadband* di rete fissa (Figura 3.1.3). Sebbene, infatti, l'Italia mostri una quota di mercato degli operatori alternativi più bassa di quella media europea, essenzialmente per motivi di *legacy* dovuti alla presenza di un'unica rete fissa (in rame) di accesso, tuttavia essa è aumentata a un tasso annuo superiore a quello dell'Unione (1%) e pari al 6% dal 2007 al 2014, passando da valori di poco superiori al 30% a valori superiori al 50%. Inoltre, a partire dal 2014 per la prima volta, la quota di mercato dell'*incumbent* scende al di sotto del 50% (49% a luglio 2014), facendo sì che gli operatori alternativi complessivamente possiedano la maggioranza del mercato. Alla riduzione della forza economica esercitata dagli operatori dotati di significativo potere di mercato, tanto nel segmento mobile quanto in quello fisso, si è associato un incremento nel numero di imprese entranti, ad esempio, nel mobile attraverso gli operatori virtuali, ossia gli operatori che, non possedendo una propria infrastruttura di rete, offrono servizi al pubblico attraverso la rete mobile di un operatore verticalmente integrato.

La presenza di più imprese e l'erosione del potere di mercato esercitato dall'operatore *incumbent* di rete fissa e da quello principale nel segmento mobile suggerisce che la struttura dei mercati delle telecomunicazioni si è evoluta verso forme mag-

giormente concorrenziali che si sono tradotte, nei vari settori, in strutture di mercato più o meno concentrate. A tal proposito gli indici di Herfindahl calcolati per i tre segmenti – fisso, mobile e servizi *broadband* su rete fissa – mostrano che vi è stata una significativa e strutturale diminuzione della concentrazione nei mercati *retail*, come testimoniato dai valori dell'indice che si collocano tra circa 7.000 del segmento fisso e circa 3.000 del segmento mobile nel 2007 fino a giungere a valori pari rispettivamente a circa 4.000 e circa 2.500 nel 2014 (Figura 3.1.4). Nel mobile, in particolare, l'indice di concentrazione è sceso nel 2014 al di sotto della soglia critica di 2.500 punti.

Naturalmente i livelli di concentrazione restano più elevati di quelli riscontrabili in altri settori dell'economia, ciò tuttavia è riconducibile in larga parte alle caratteristiche strutturali dell'industria delle telecomunicazioni che resta caratterizzata da elevati costi fissi, spesso irrecuperabili, e da economie di rete. A ciò si aggiunga che la situazione su mercati geografici sub-nazionali può essere diversa – più o meno concorrenziale – soprattutto con la progressiva realizzazione delle reti di nuova generazione; inoltre la riduzione della concentrazione trova un limite nella presenza, ancora importante in Italia, della rete di accesso in rame.

Il quadro concorrenziale generale che emerge dall'andamento delle quote di mercato, dal numero



Fonte: dati aziendali e della Commissione europea

Figura 3.1.3 - Evoluzione della quota di mercato degli operatori concorrenti nei servizi *broadband* su rete fissa

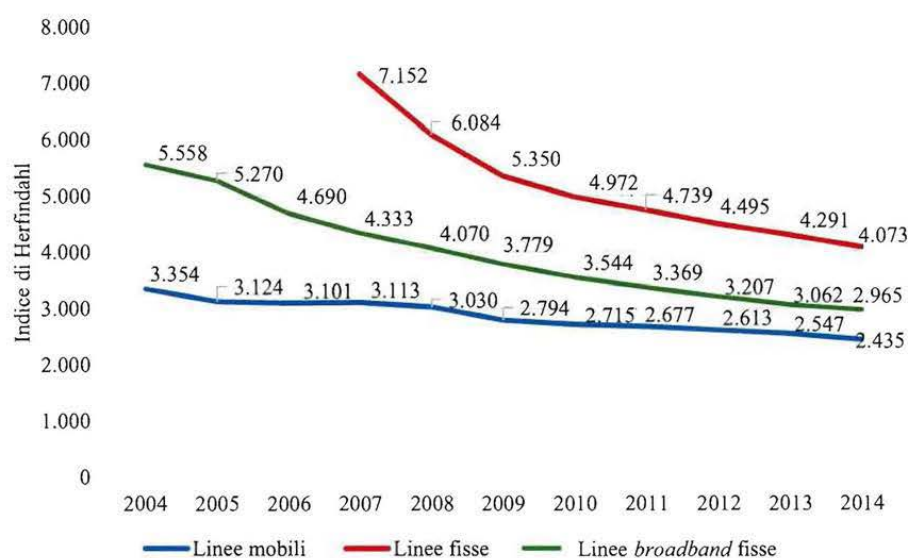


Figura 3.1.4 - Concentrazione nelle telecomunicazioni

di operatori e dai livelli di concentrazione nei mercati al dettaglio è frutto dell'agire di numerose forze (la tecnologia, le condizioni della domanda, le spinte concorrenziali internazionali, etc.) tra le quali l'azione pro-concorrenziale esercitata dall'Autorità più direttamente nei mercati all'ingrosso. Ad esempio, il confronto tra le diverse tipologie di servizi di accesso alla rete dell'*incumbent* utilizzate dagli operatori alternativi mette in evidenza la progressiva infrastrutturazione di questi ultimi, come è possibile evincere dall'uso crescente dei servizi regolamentati di *full unbundling* e dalla riduzione delle linee in *wholesale line rental* (Figura 3.1.5), così come auspicato dall'approccio regolamentare, adottato a livello europeo e dall'Autorità, basato sulla promozione della concorrenza tra servizi. La presenza di operatori il più possibile infrastrutturati rende da un lato maggiormente solido l'assetto concorrenziale e dall'altro ha effetti benefici sugli utenti finali poiché ci si attende che essi siano in grado di accedere a una maggiore varietà di servizi a livelli di qualità superiori.

Il contributo della regolamentazione, in termini di risalita della scala degli investimenti da parte degli operatori alternativi, riguarda anche la rete di accesso di nuova generazione. Su questo aspetto è da segnalare che le linee in *sub loop unbundling* atti-

vate nel 2015 sono pari a 210.000, con un incremento di 175.000 unità rispetto al 2013, mentre il servizio di VULA su rete FTTC conta 33.000 unità attivate a marzo 2015 (+400% da settembre 2014). Analogamente, nei servizi mobili, le misure di *mobile number portability* nonché l'ingresso degli operatori virtuali hanno prodotto effetti particolarmente pro-concorrenziali.

L'aumento della concorrenza nei mercati si riflette sui prezzi dei servizi finali (Figura 3.1.6). Infatti, il settore ha visto in Italia una notevole e progressiva diminuzione dei prezzi, che si è realizzata in modo significativo sin dal 1998, dall'avvio del processo di liberalizzazione, tanto che l'indice dei prezzi al consumo delle telecomunicazioni (servizi, apparati e terminali) si è ridotto del 45% negli ultimi quindici anni. In particolare, tale tendenza è riconducibile in parte alle determinanti specifiche del settore – principalmente lo sviluppo tecnologico, la concorrenza e la regolamentazione – che spiegano l'andamento di segno opposto dei valori dell'indice generale dei prezzi al consumo, con cui il divario ha raggiunto, nel 2014, più di 50 punti. Per altro verso, il confronto internazionale mostra che non solo l'andamento dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia è in linea con quello europeo ma anche che si registra una riduzione maggiore a li-

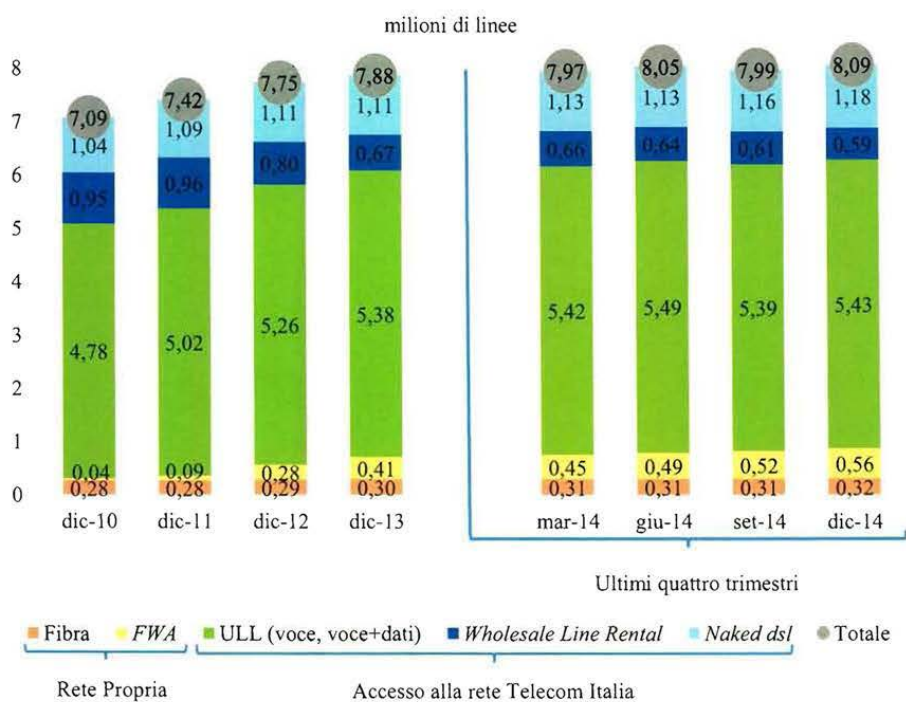


Figura 3.1.5 - Evoluzione delle linee di accesso alla rete fissa per tipologia di servizio

vello nazionale, così che sin dal 2004 l'indice dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia è al di sotto di quello dei Paesi dell'Unione europea: nel 2014 la differenza è di 15 punti circa.

Nel confronto internazionale l'Italia presenta un andamento dei prezzi dei servizi di telecomunicazione fissa di gran lunga inferiore agli altri Paesi europei (Figura 3.1.7). In particolare, la differenza tra

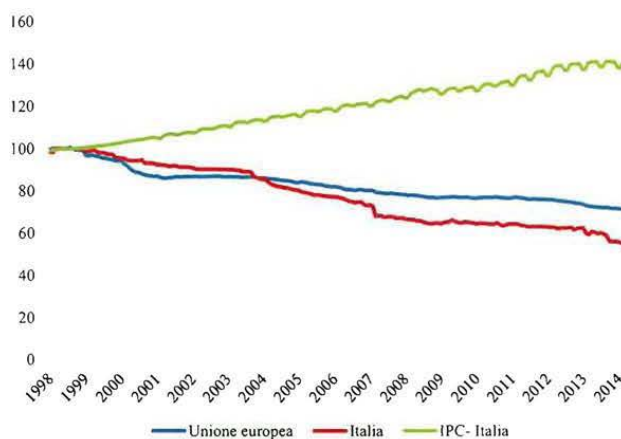


Figura 3.1.6 - Evoluzione dell'Indice dei prezzi delle telecomunicazioni in Italia e in Europa (1998 = 100)

i prezzi si è accentuata a partire dal 2012, anno in cui l'indice scende al di sotto anche del valore della Francia che, insieme con l'Italia, è il Paese con l'andamento più virtuoso.

Per quanto riguarda i servizi di rete mobile l'andamento (Figura 3.1.8) mostra che vi è stata una continua e marcata diminuzione dei prezzi finali, con un tasso medio di riduzione pari a -2,5% su base trimestrale dal 2012.

Oltre ai prezzi finali, che costituiscono un indicatore importante del benessere sociale (ed in particolare di quello dei consumatori finali), un'altra variabile, su cui l'attività dell'Autorità è in grado di incidere in maniera più diretta, è la qualità dei servizi offerti dagli operatori. In questo ambito i risultati ottenuti rispetto alla qualità dei servizi rientranti negli obblighi del servizio universale forniscono informazioni sullo scostamento del valore dell'indicatore di qualità comunicato rispetto agli obiettivi definiti dall'Autorità. In particolare,

l'Indice di Qualità Globale (IQG), introdotto dalla delibera n. 328/10/CONS, quale indicatore sintetico della qualità offerta dal fornitore incaricato del servizio universale, registra un andamento crescente in linea con i valori fissati dall'Autorità, con risultati significativamente superiori rispetto a quelli minimi prefissati³¹ (Figura 3.1.9).

Per quanto riguarda la qualità dei servizi a banda larga su rete fissa e mobile, la velocità di *download* nominale è un indicatore largamente utilizzato a livello internazionale e permette quindi comparazioni tra Paesi. Il confronto tra i dati nazionali della percentuale di linee *broadband* fisse per classe di velocità e il dato europeo (Figura 3.1.10) mette in evidenza da un lato i progressi nell'infrastrutturazione e nel miglioramento della qualità dei servizi, dall'altro il noto divario tra il nostro Paese e l'Unione europea, soprattutto per ciò che riguarda le linee con velocità superiore a 10 Mbps³².

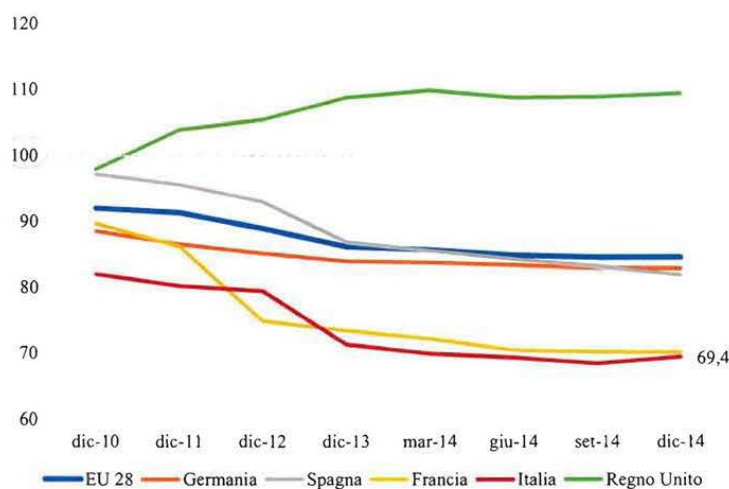


Figura 3.1.7 - Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo nei principali Paesi europei - telecomunicazioni fisse (2005=100)

³¹ L'indice è basato sulla media ponderata dei valori assunti dalle 15 misure di qualità del servizio universale, ad oggi rilevate ai sensi delle delibere n. 254/04/CSP e n. 142/07/CSP e s.m.i.. I macro indicatori ricompresi nell'indice riguardano i tempi di fornitura, il tasso di malfunzionamento, i tempi di riparazione, i servizi d'operatore, i telefoni pubblici, le fatture contestate, l'accuratezza della fatturazione, l'assistenza clienti.

³² Per avere un'informazione più dettagliata sulla *performance* effettiva dei servizi, è possibile consultare i dati messi a disposizione dal progetto Misura Internet. Per i servizi a banda larga su rete fissa i valori statistici comparativi sono reperibili sul sito www.misuraInternet.it. Per i servizi a banda larga su rete mobile i risultati delle campagne di misurazione sono consultabili sul sito www.misuraInternetmobile.it.

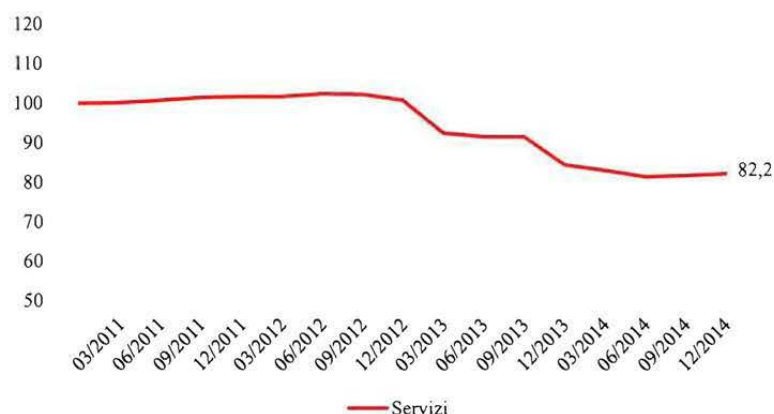


Figura 3.1.8 - Evoluzione dell'indice dei prezzi al consumo in Italia - telecomunicazioni mobili (2010 = 100)

Questi risultati riflettono da un lato la situazione in termini di offerta, e quindi di infrastruttura disponibile, dall'altro risentono delle caratteristiche della domanda. Per ciò che riguarda l'offerta, le informazioni del *Digital Scoreboard*, relative alla copertura dei servizi, evidenziano che:

- Le famiglie italiane sono raggiunte pressoché ovunque dai servizi *broadband* di rete fissa.
- Se si considera la copertura dei servizi *ultrabroadband* di rete fissa, si osserva che nell'arco di tre anni, dal 2011 al 2014, la copertura è raddoppiata (dal 10,7% nel 2011 al 21% nel 2014), anche se il dato resta notevolmente più basso rispetto a quello europeo (il dato calcolato sull'Unione europea è pari al 62%).
- Sulla rete mobile si registra una situazione migliore, poiché la copertura (in % della popola-

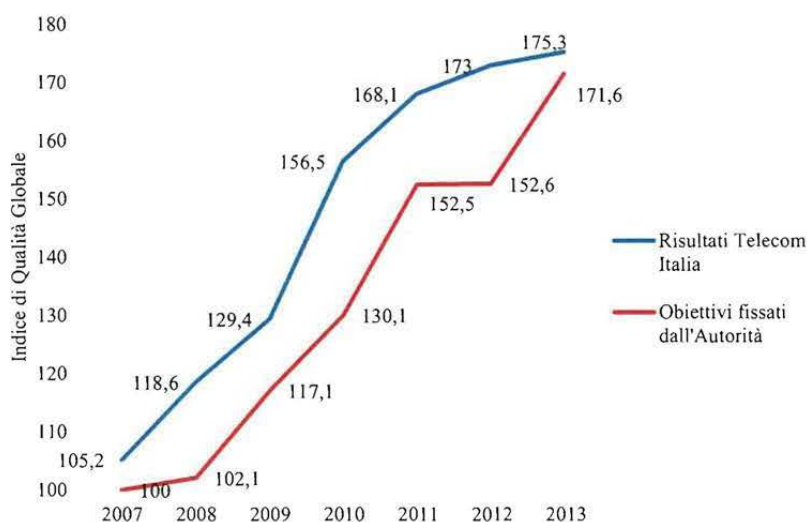
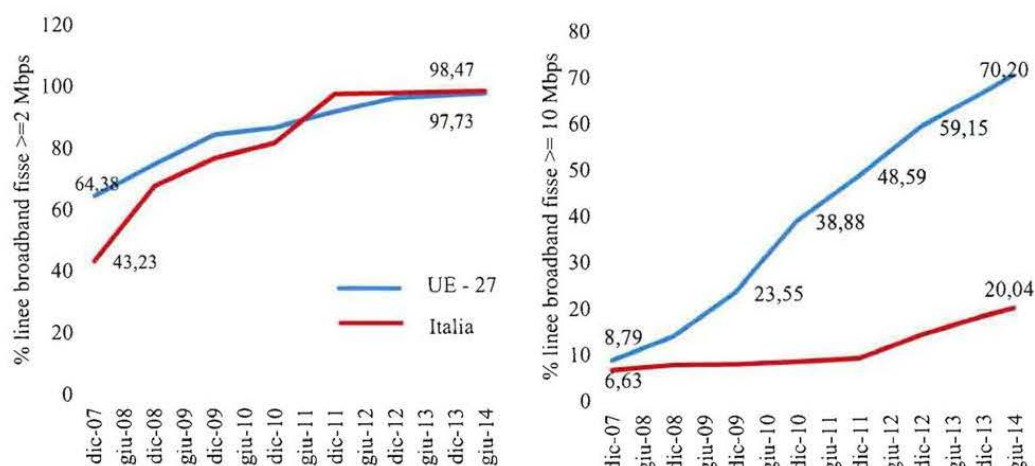


Figura 3.1.9 - Evoluzione dell'indice di qualità globale (IQG) del servizio universale



Fonte: Digital Scoreboard

Figura 3.1.10 - Evoluzione delle linee *broadband* fisse per classe di velocità (%)

zione) dei servizi 3G e 4G ha raggiunto nel 2014 rispettivamente il 96% e il 40%. In quest'ultimo caso il dato, anche se inferiore a quello europeo (59%), è in forte crescita se si considera che nel 2011 era pari praticamente a zero.

In conclusione, l'analisi del settore delle telecomunicazioni mostra un andamento assai favorevole per quanto riguarda l'evoluzione del contesto competitivo e della dinamica dei prezzi. L'azione dell'Autorità sembra aver creato, sia nel fisso sia soprattutto nel mobile, le condizioni per l'affermazione di un processo concorrenziale in continuo miglioramento. Le criticità esistenti appaiono essenzialmente legate a problemi di *legacy* derivanti dalla storica esistenza di un'unica rete fissa di accesso presente nel Paese. Una delle priorità strategiche, come già evidenziato dall'Autorità nell'Indagine conoscitiva sulla concorrenza nei servizi di nuova generazione, è pertanto quella della promozione di nuove infrastrutture a banda ultralarga. Tuttavia, i ritardi accumulati appaiono per lo più dovuti a problematiche di domanda (invecchiamento della popolazione, scarsa alfabetizzazione informatica, andamento macroeconomico, etc.) e di offerta (costi amministrativi per la realizzazione dell'infrastruttura, struttura orografica del territorio italiano, etc.) su cui l'azione regolamentare appare poter incidere in modo limitato. Di qui, la necessità evidenziata dall'Autorità non solo di accompagnare gli in-

vestimenti con una regolamentazione incentivante, ma anche di supportare pro-attivamente Governo e Parlamento nell'azione di promozione delle infrastrutture a banda ultralarga.

b) Il sistema dei media

Nell'ambito del settore dei media, in base a quanto stabilito nel Testo unico sui servizi media audiovisivi e radiofonici (decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177), l'Autorità è posta a salvaguardia del pluralismo dell'informazione nelle sue varie declinazioni – pluralismo esterno, interno, sostanziale e sociale – a tutela dei molteplici interessi coinvolti.

Gli strumenti principali utilizzati dall'Autorità per rispondere a questo obiettivo istituzionale consistono da un lato nel regolamentare e vigilare su limiti di natura quantitativa che riguardano: i soggetti presenti sul mercato, mediante vincoli sulle risorse economiche e tecniche nell'ambito del Sistema integrato delle comunicazioni; i controlli sulle posizioni dominanti, sulle operazioni di concentrazione, sulle intese e sui trasferimenti di proprietà; il rilascio di autorizzazioni. Dall'altro lato, l'Autorità adotta e vigila sul rispetto di regole che incidono sul pluralismo politico (la cosiddetta *par condicio*) nonché sulla qualità dei contenuti dell'informazione; rientrano in quest'ultimo ambito le attività regolamentari e di vigilanza in materia di

obblighi di servizio pubblico, obblighi di programmazione e investimento relativi a opere europee e indipendenti, diritti digitali e indici di ascolto e sondaggi. Inoltre, una serie di disposizioni garantisce più direttamente la qualità dei contenuti dei servizi media a tutela dei consumatori, in particolare dei minori, mediante il monitoraggio radiotelevisivo e l'esercizio dell'azione sanzionatoria.

Stante la multidimensionalità del concetto di pluralismo e la conseguente complessità e varietà di strumenti di intervento a sua tutela, una valutazione sullo stato del pluralismo si serve di più indicatori, qualitativi e quantitativi, sia di natura economica sia di natura sociale. Mentre nel Capitolo I (in particolare paragrafi 1.2 e 1.3) si è dato conto delle molteplici attività svolte dall'Autorità nel settore, e nel Capitolo II (par. 2.2) si sono fornite informazioni e dati circa la struttura e gli assetti dei principali mercati media (Tv in chiaro, Tv a pagamento, radio, quotidiani e Internet), in questo paragrafo si forniscono indicazioni circa lo stato complessivo dell'informazione in Italia. In questo senso, l'Autorità ha appena concluso in questo ambito (con la citata Indagine conoscitiva su informazione e Internet in Italia, di cui alla delibera n. 146/15/CONS) un vero e proprio *fitness check*, di cui si riportano alcuni dati e considerazioni di sintesi.

Un primo dato di partenza non può che riguardare la numerosità e la distribuzione geografica delle fonti informative, ossia il numero di testate quotidiane, di canali televisivi, di programmi radiofonici diffusi in ciascuna provincia italiana. È bene considerare che, mentre nel caso della stampa quotidiana, la testata individua una reale fonte di informazione, nel caso della diffusione radiotelevisiva, la copertura del segnale rappresenta semplicemente una fonte potenziale. La successiva figura 3.1.11, evidenzia, da un lato, la presenza di una pluralità di fonti informative, dall'altro lato, l'elevata differenziazione geografica di tale presenza.

Inoltre, l'Autorità, al fine di investigare le complesse problematiche relative all'informazione ed al suo finanziamento, ha proceduto ad uno specifico approfondimento, analizzando l'evoluzione degli investimenti in informazione dei 400 maggiori editori italiani (nazionali e locali). Come evidenzia chiaramente la seguente figura 3.1.12, analizzando la strut-

tura dei costi riferibili a tale componente, si rileva un incremento degli investimenti nel triennio 2007-2010, per poi assistere ad una marcata e strutturale riduzione negli ultimi quattro anni. Si rileva che l'andamento degli investimenti sottostanti l'informazione appare seguire quello dei ricavi (cfr. par. 2.2), creando le potenziali premesse di un *feedback* negativo con le altre componenti del mercato (domanda di informazione, reputazione dei media, ecc.). A questi ritmi, nel 2020, gli investimenti in informazione saranno diminuiti di circa la metà, con significative conseguenze sul panorama informativo nazionale.

Questa contrazione degli investimenti appare ancora più significativa se si osserva l'andamento degli editori locali rispetto a quelli nazionali (Figura 3.1.13). La componente locale dell'informazione attraversa, per tutti i mezzi, una vera e propria emergenza. La riduzione del sostegno pubblico, il crollo del mercato pubblicitario (specie nella sua componente locale) e le difficoltà connesse alla necessità di riposizionamento in una fase di cambiamento tecnologico hanno spinto l'informazione locale in un angolo. Nonostante vi sia ampia domanda di informazione legata al territorio, gli operatori locali,

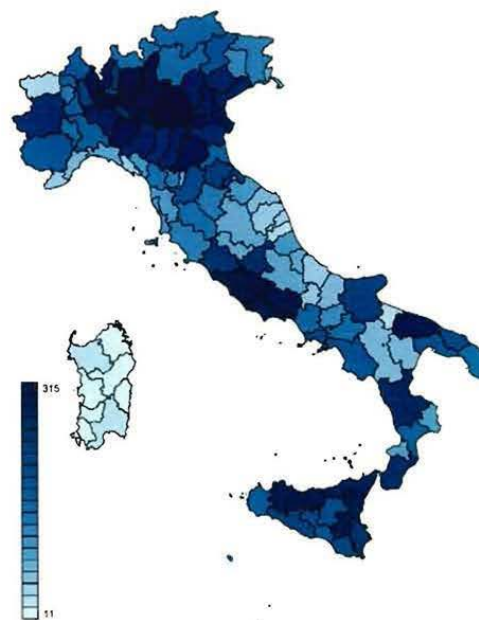


Figura 3.1.11 - Numero di mezzi informativi in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

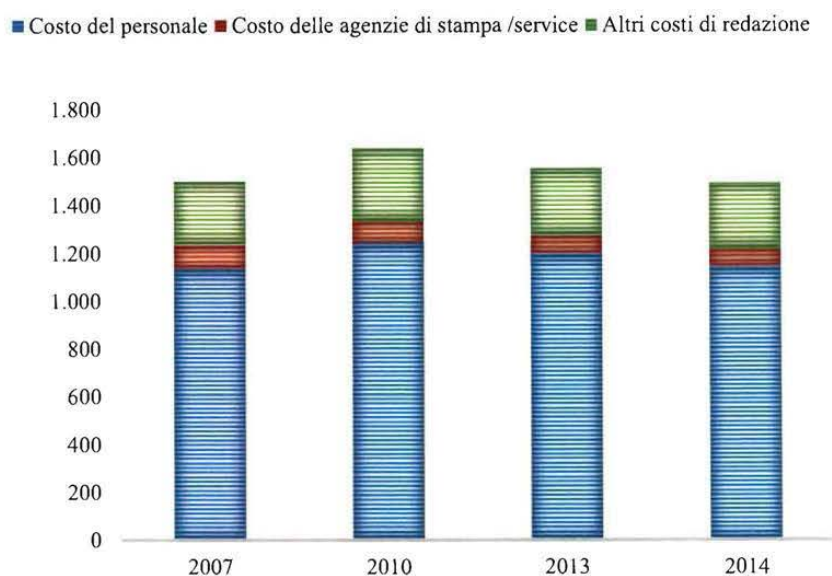


Figura 3.1.12 - Dinamica degli investimenti in informazione in Italia (mln €)

salvo rare eccezioni, stentano a trovare una propria collocazione e una sostenibilità economica nell'attuale sistema informativo.

Seppur meno critica, anche la situazione degli editori nazionali appare assai difficoltosa. In questo caso sussistono profonde differenze da mezzo a mezzo (v. par. 2.2). Mentre la televisione, anche grazie alla sua funzione di intrattenimento, sembra destinata a mantenere un'importante collocazione anche nel nuovo contesto di mercato, i quotidiani e, in misura minore la radio, soffrono di uno strutturale declino. Internet appare poter sostituire in gran parte la funzione svolta da questi mezzi. Nondimeno, la parte informativa del *web*, specie nella sua componente puramente digitale, non registra valori economici e finanziari tali da far pensare ad una sua sostenibilità. Ancora oggi, anche a livello internazionale, molte delle iniziative di nuova informazione *online* sono sostenute da donazioni pubbliche e/o private. D'altra parte, la componente digitale dell'informazione tradizionale (si pensi a quotidiani e periodici) non appare poter redditualmente compensare le perdite che si registrano nei prodotti classici, che peraltro ancora rappresentano la gran parte dei ricavi.

Anche dal punto di vista della domanda sussistono profonde differenze a seconda del mezzo in-

formativo. In Italia, come all'estero, la televisione risulta ancora, e di gran lunga, il mezzo informativo più utilizzato dai cittadini per informarsi, segue oramai Internet, i quotidiani, e su livelli decisamente minori la radio (ed i periodici) (Figura 3.1.14).

Anche a livello di informazione politica (su cui come detto l'Autorità ha cogenti competenze), l'indagine conoscitiva del 2013 (sui servizi Internet e la pubblicità online di cui alla delibera n. 19/14/CONS), aveva messo in evidenza (Tabella 3.1.1) sia il ruolo predominante del mezzo televisivo (ed in particolare della Tv in chiaro) sia la significativa ascesa di Internet come mezzo di informazione (con un sorprendente ruolo rivestito da *social network* e *blog*).

Le considerazioni che precedono evidenziano il diverso ruolo svolto dai vari *mass media* ai fini informativi. A questo riguardo il mezzo principale rimane senz'altro la **televisione**.

A livello nazionale, l'offerta televisiva, in chiaro e a pagamento, si compone di più di 250 canali, offerti da oltre 100 editori, che in media trasmettono informazione per meno del 20% (in termini di ore trasmesse, di cui il 9% sotto forma di notiziari e telegiornali e il 10% sotto forma di altri programmi

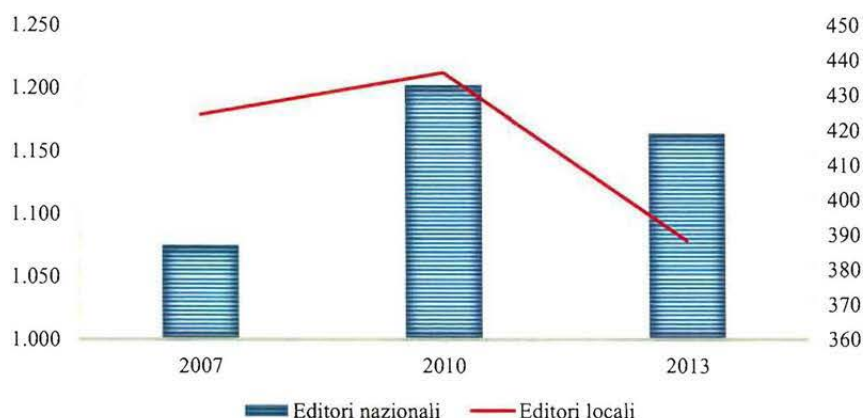


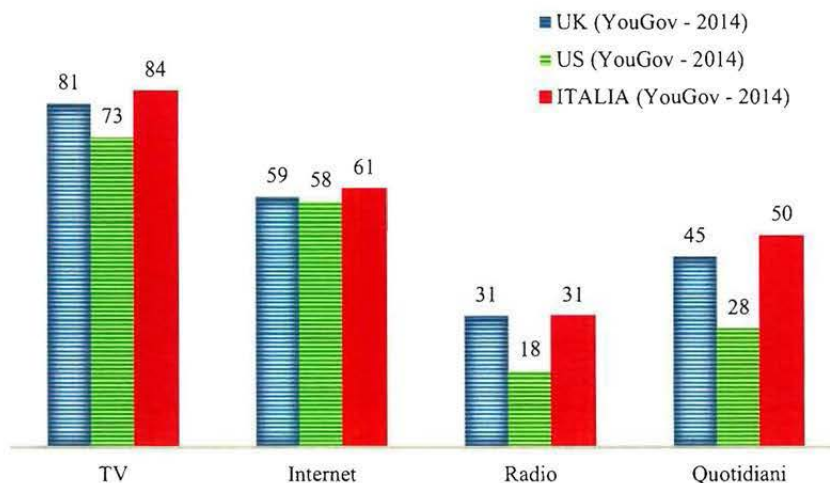
Figura 3.1.13 - Investimenti in informazione: editori nazionali vs. editori locali (mln €)

informativi) della loro programmazione. Tra gli operatori che offrono il maggior numero di canali si annoverano i gruppi Sky, RAI, Mediaset e Discovery, che, insieme ai canali di La7 (gruppo Cairo Communication), totalizzano le maggiori quote di audience (complessivamente, circa l'85% nel 2014).

A livello locale il panorama televisivo, come testimoniato dalla Figura 3.1.15, è caratterizzato dalla presenza di un numero notevolissimo di canali dispersi su tutto il territorio nazionale. Mediamente in una provincia italiana vengono diffusi 125 programmi televisivi locali. Questi, rispetto a quelli

delle emittenti nazionali, riservano in media una percentuale maggiore della loro programmazione all'informazione (circa il 34%, di cui il 14% a Tg e notiziari e il 20% agli altri programmi informativi).

Tuttavia, come illustrato nel Capitolo II (par. 2.2), il settore televisivo (sia nel mercato della televisione in chiaro, sia in quello della televisione a pagamento) è caratterizzato da una elevata concentrazione (il valore dell'HHI supera i 3.000 punti nella Tv in chiaro e i 6.000 in quella a pagamento), che appare essere in buona parte legata alla natura stessa del comparto, contraddistinto da elevati costi affondati (legati in par-



Fonte: dati YouGov per il Reuters Institute for the Study of Journalism (2014)

Figura 3.1.14 - Mezzi per informarsi (%): Italia, USA e UK

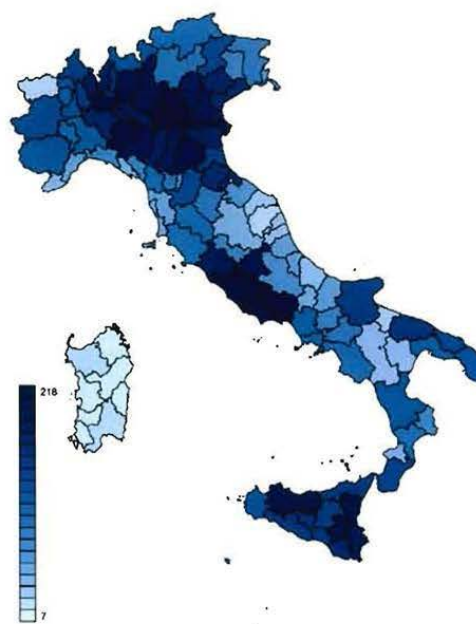
Tabella 3.1.1 - Mezzi più utilizzati ai fini dell'informazione politica (2013)

	% popolazione (≥ 18 anni)	% votanti
Televisione	51,8%	56,3%
<i>Tv gratuita</i>	49,5%	53,8%
<i>Tv a pagamento</i>	4,9%	5,3%
Quotidiani	20,9%	22,7%
<i>Quotidiani nazionali</i>	17,6%	19,1%
<i>Quotidiani locali</i>	5,1%	5,5%
Internet	19,1%	20,7%
<i>Quotidiani e periodici online</i>	3,1%	3,4%
<i>Testate native digitali</i>	1,9%	2,0%
<i>Aggregatori: search e portali</i>	4,8%	5,2%
<i>Social network</i>	6,7%	7,3%
<i>Blog</i>	7,0%	7,6%
Radio	7,1%	7,7%
Periodici	13,7%	14,9%
Altro mezzo	4,0%	5,2%
Nessuno	16,5%	17,9%

Fonte: dati SWG

icolare all'acquisizione di contenuti *premium*). La conseguenza di ciò è che, nonostante un deciso abbassamento delle barriere all'ingresso dovuto alla regolamentazione pro-concorrenziale attuata in questi anni dall'Autorità (in materia di accesso alle reti, offerta di capacità trasmissiva a fornitori di contenuti indipendenti, regolamentazione dei diritti sportivi, ecc.), i nuovi soggetti che si affacciano sul mercato sperimentano delle difficoltà ad affermarsi. In particolare, l'ingresso di operatori nazionali (quali ad esempio il gruppo Cairo, soggetto verticalmente integrato, avendo acquisito un multiplex nazionale ed operando con i programmi La7 e La7d), ed internazionali (ad esempio il gruppo Discovery, fornitore di contenuti presente con numerosi programmi su tutte le piattaforme trasmissive) sta producendo al momento effetti più dal lato delle *audience*, che da quello dei ricavi.

Infatti, focalizzando l'attenzione sulle *audience*, la concentrazione, seppur ancora piuttosto elevata (RAI e Mediaset detengono il 70% degli ascolti), si riduce nel tempo, come mostrano i valori dell'indice HHI e dell'altro indice Rapporto di Concentrazione (CR_2) riportati nella Tabella 3.1.2. In tal senso, l'azione regolamentare dell'Autorità appare aver

**Figura 3.1.15** - Numero di canali televisivi locali in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

accompagnato una sensibile riduzione della concentrazione degli ascolti, con una riduzione dell'indice HHI di oltre 500 punti in quattro anni.

Passando ad analizzare il mercato dei **quotidiani**, l'offerta informativa nel 2014 si componeva di 133 testate, di cui 34 a diffusione nazionale e 99 a diffusione locale (ossia, comunale/provinciale, regionale o pluriregionale) (Tabella 3.1.3). Tuttavia, tale fotografia può cambiare velocemente nel tempo, poiché è in atto un fenomeno di strutturale declino del settore, che sta portando alla chiusura di numerose testate, a livello sia locale che nazionale.

Nel 2014, nella provincia italiana media risultano distribuite 4 testate locali. La Figura 3.1.16 evidenzia nel dettaglio la distribuzione delle testate quotidiane locali per provincia, che appare piuttosto disomogenea, talvolta anche nell'ambito della stessa Regione (come avviene ad esempio per il Lazio e la Lombardia). Tuttavia, vale rilevare come in alcune Province la copertura di notizie sui fatti e gli accadimenti locali sia comunque assicurata (o potenziata) dall'offerta di informazione locale proposta da testate a diffusione nazionale, spesso dotate di strutture redazionali dislocate in determinate

aree del territorio (come avviene, ad esempio, nel caso della testata nazionale La Stampa, che, accanto ai contenuti informativi di carattere nazionale, ne propone altri dedicati alla realtà locale, con riferimento proprio alle aree del Piemonte).

Diversamente da quello televisivo, il mercato dell'editoria quotidiana appare poco concentrato ($HHI < 1.000$), essendo caratterizzato dalla presenza di due gruppi editoriali principali (Gruppo Editoriale L'Espresso e RCS Mediagroup) che presentano quote (in volume) inferiori al 20% (limite fissato dalla legge su cui vigila l'Autorità) e da un elevato numero di soggetti nazionali e locali (Figura 3.1.17). Di conseguenza, le principali criticità del mercato dei quotidiani non appaiono legate agli assetti competitivi, quanto piuttosto alla sua capacità di tenuta dinamica ed al fallimento delle politiche di sostegno pubblico, con particolare riferimento a quelle relative ai contributi all'editoria, su cui l'Autorità è attivamente intervenuta in questi anni, sia con segnalazioni³³, sia attraverso l'esercizio delle sue prerogative istituzionali (in materia di trasparenza degli assetti proprietari)³⁴.

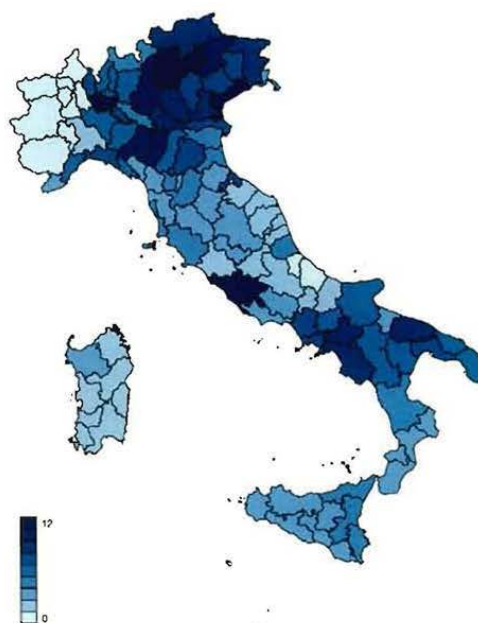


Figura 3.1.16 - Numero di quotidiani locali in Italia, distribuzione per Provincia (2014)

Tabella 3.1.2 - Concentrazione degli ascolti annuali nel giorno medio, 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014	Variazione
CR ₂ (%)	78,65	75,57	73,6	70,56	70,30	-8,35 p.p.
HHI (0-10.000)	3.276	3.067	2.956	2.752	2.727	-549 p.

Fonte: dati Auditel

Tabella 3.1.3 - L'offerta informativa dei quotidiani in Italia (2014)

	Quotidiani nazionali	Quotidiani locali	Totale
Di informazione generalista	16	98	114
Di informazione specializzata, di cui:	18	1	19
Politici ⁽¹⁾	6	0	6
Economici	4	0	4
Sportivi	4	0	4
Altro (sindacali, istituzionali, ...)	4	1	5
Totale	34	99	133

⁽¹⁾ La categoria di quotidiani "politici" identifica quelli che percepiscono contributi in quanto testate di organi di partito e movimenti politici ovvero che, essendo state in possesso di tali requisiti, abbiano percepito contributi alla data del 31/12/2005, (art. 3, comma 10, della legge n. 250/1990 e art. 20, comma 3-ter del d.l. n. 223/2006 convertito dalla legge n. 248/2006) o in quanto testate di organi di movimenti politici, trasformatesi in cooperativa entro e non oltre il 1° dicembre 2001 (art. 153, legge n. 388/2000).

³³ In tal senso, si veda la Relazione annuale 2012, pagg. 147-148.

³⁴ Cfr. tra le altre delibera n. 66/11/CONS, confermata con sentenza del Consiglio di Stato, del 28 maggio 2012, n. 3136.

Come visto in precedenza, importante e crescente è il ruolo svolto da Internet come mezzo che usano i cittadini per informarsi. Internet è utilizzato in maniera crescente anche quale mezzo complementare per la predisposizione dell'offerta commerciale degli operatori tanto televisivi quanto editoriali, che utilizzano la rete per recuperare utenti e risorse economiche, soprattutto pubblicitarie. Inoltre, sul *web* opera una serie di operatori che offrono servizi orizzontali e verticali, quindi *social network*, portali e motori di ricerca, ma anche servizi di intrattenimento e di informazione forniti da soggetti che aggregano, rimodulano o diffondono l'informazione prodotta da altri.

In tal senso, come aveva evidenziato l'Indagine dell'Autorità del 2013 (Tabella 3.1.4), tra i siti più utilizzati dai cittadini per informarsi figurano sem-

pre più, non solo quelli degli editori *online* (sia tradizionali che nativi digitali), ma anche motori di ricerca, *social network* e aggregatori di notizie.

Come risulta evidente dai dati presentati nel Capitolo II (par. 2.2), nell'ecosistema digitale, gli editori che investono in informazione primaria competono con difficoltà sia per l'acquisizione di quote di fatturato pubblicitario con le piattaforme di aggregazione, ricerca e condivisione, sia per estrarre almeno parte della disponibilità a pagare degli utenti.

In particolare, se si osservano i dati sulle risorse pubblicitarie *online* (v. ancora par. 2.2), la struttura di mercato appare piuttosto concentrata con pochi grandi gruppi internazionali (Google e Facebook in particolare), *leader* di mercato, ed una serie di altri operatori con quote assai più limitate e decrescenti

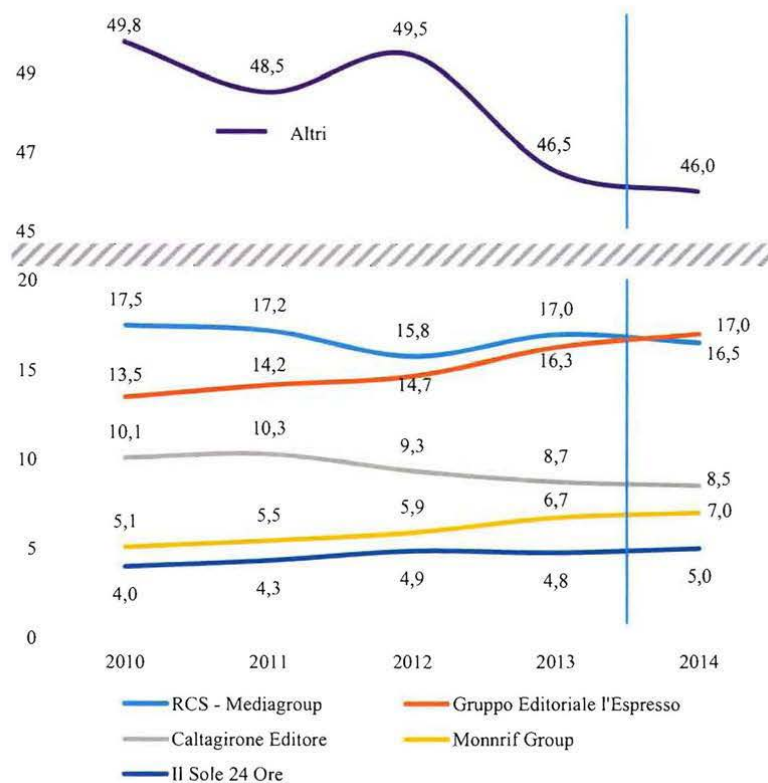


Figura 3.1.17 - Evoluzione delle quote di mercato nell'editoria quotidiana (volumi)

Tabella 3.1.4 - I siti *online* più utilizzati per informarsi: classifica per operatore (2013)

Operatore	% popolazione	% utenti <i>web</i>
Google	12,4%	21,5%
Repubblica	9,9%	17,3%
Corriere della sera	5,5%	9,5%
ANSA	5,1%	8,9%
Facebook	4,1%	7,1%
TGCom	2,9%	5,1%
Libero	2,3%	4,0%
Il Sole 24 Ore	1,4%	2,4%
Wikipedia	0,9%	1,6%
La Stampa	0,8%	1,4%
Yahoo!	0,8%	1,4%
Il Fatto quotidiano	0,7%	1,3%
Twitter	0,6%	1,0%
Tiscali	0,4%	0,7%
Il Mattino	0,4%	0,7%
Il Giornale	0,3%	0,6%
Leggo	0,3%	0,6%
Il Messaggero	0,3%	0,5%
Huffington post	0,3%	0,5%
MSN News	0,2%	0,4%
L'Espresso	0,2%	0,4%
L'Unità	0,2%	0,4%
Unione Sarda	0,2%	0,4%
Panorama	0,2%	0,4%
Quotidiano.net	0,2%	0,3%
Altro sito	1,9%	3,5%
Nessun sito	4,7%	8,2%

Fonte: dati SWG

(infatti, la differenza tra primo e secondo operatore supera i venti punti percentuali). L'affermarsi di tali operatori come piattaforme che usufruiscono dell'esistenza di forti esternalità di rete se da un lato amplifica le possibilità di consumo delle *news online* da parte dei cittadini, dall'altro lato pone alcune questioni relative alla tutela del pluralismo delle fonti informative.

In conclusione, l'esame dello stato dell'informazione in Italia evidenzia che le strutture di mercato del comparto, presentando talvolta elevati livelli di concentrazione, richiedono un'attenta vigilanza da parte dell'Autorità a garanzia del pluralismo. In particolare, la diminuzione dei ricavi pubblicitari, i mu-

tamenti nelle abitudini di consumo e le conseguenti spinte al cambiamento nei modelli di *business* possono mettere in discussione la sostenibilità degli operatori di informazione, specie quelli di più piccole dimensioni – emittenti ed editori locali – con ripercussioni potenzialmente negative sull'offerta informativa. D'altra parte, anche il livello qualitativo dei contenuti, e in particolare dell'informazione, in tale contesto può essere compromesso. Queste considerazioni, quindi, rafforzano la necessità di una continua azione di monitoraggio da parte dell'Autorità, nonché l'esigenza di pensare o ripensare, a livello nazionale e comunitario, i modelli regolamentari e di intervento pubblico nel settore.

c) I servizi postali

Per quanto concerne il mercato dei servizi postali, l'analisi che viene condotta non può che adottare un'impostazione specifica, diversa rispetto a quella utilizzata per gli altri settori di competenza dell'Autorità. Infatti, si tratta innanzitutto di un mercato neo-liberalizzato, in cui le funzioni di regolamentazione, vigilanza e tutela degli utenti sono state attribuite all'Autorità di recente, nel 2011, dal decreto legge n. 201 del 6 dicembre. Inoltre, esso è tuttora attraversato da una serie di cambiamenti normativi (si pensi alle novità recentemente introdotte dalla Legge di stabilità 2015; v. Capitolo I, par. 1.4), tecnologici (con l'effetto di sostituzione dei servizi *online*) e di mercato (industria tradizionale in forte calo di domanda) non trascurabili che producono effetti, anche importanti, sui mercati interessati.

In virtù di queste considerazioni, è necessario procedere a un'analisi per *step* che descrive gli stadi fondamentali in cui si è sviluppato, e tuttora sta evolvendo, l'intervento regolatorio, tenuto conto che in questi primi anni di attività l'azione dell'Autorità è stata fortemente orientata alla promozione della concorrenza (attraverso regole di riduzione delle barriere all'ingresso tipiche delle prime fasi di apertura di un mercato alla concorrenza) e alla tutela degli interessi degli utenti finali (in questa fase iniziale infatti il mercato non ha ancora sviluppato meccanismi endogeni di protezione dei consumatori).

In questa prospettiva regolatoria, la Tabella 3.1.5 illustra il piano e lo stato di avanzamento degli interventi dell'Autorità in relazione alle principali

Tabella 3.1.5 - Gli interventi dell'Autorità nel settore postale

Principali aree di intervento	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Servizio Universale	Attività pre-istruttorie per l'adozione del contratto di programma tra Ministero e Poste Italiane 2012-2014 Attività pre-istruttorie sulle Condizioni Generali di Servizio di Poste Italiane	Avvio procedimento analisi e applicabilità della ripartizione dell'eventuale costo netto del servizio universale per il 2011 (delibera n. 444/12/CONS) Revisione delle Condizioni Generali di Servizio di Poste Italiane per l'accesso dei clienti finali (delibera n. 353/12/CONS) Avvio procedimento per la determinazione del <i>price cap</i> dei servizi rientranti nel servizio universale (delibera n. 287/12/CONS) Approvazione modifica tariffaria per gli invii di corrispondenza all'interno del servizio universale (delibera n. 640/12/CONS)	Avvio procedimento analisi e applicabilità della ripartizione dell'eventuale costo netto del servizio universale per il 2012 (delibera n. 117/14/CONS) Completamento revisione delle Condizioni Generali di Servizio per l'accesso ai clienti finali (delibera n. 385/13/CONS) Definizione tariffe massime dei servizi inclusi nel perimetro del servizio universale postale e imposizione di obblighi regolamentari su Poste Italiane (delibera n. 728/13/CONS)	Conclusione procedimenti per la valutazione del costo netto sostenuto da Poste Italiane per gli anni 2011 e 2012 e sull'applicabilità del meccanismo di ripartizione (delibera n. 412/14/CONS) Avvio procedimento per la definizione delle condizioni di restituzione degli invii affidati ad altri operatori e rinvenuti nella rete di Poste Italiane (delibera n. 564/14/CONS) Consultazioni pubbliche su modifiche tariffe, obiettivi di qualità e condizioni di recapito dei servizi compresi nel servizio universale (delibere n.164/15/CONS, n. 163/15/CONS)
Titoli abilitativi	Attività pre-istruttorie per l'adeguamento dei requisiti per l'ottenimento dei titoli abilitativi	Attività pre-istruttorie per l'adeguamento dei requisiti per l'ottenimento dei titoli abilitativi	Avvio procedimento per la definizione dei requisiti per il rilascio dei titoli abilitativi (delibera n. 667/13/CONS)	Adozione regolamento in materia di titoli abilitativi (delibera n. 129/15/CONS)
Accesso alla rete	Attività istruttorie per l'individuazione di criticità nell'accesso alla rete di Poste Italiane (delibera n. 153/12/CONS) Valutazione del piano di razionalizzazione degli uffici postali e rimodulazione aperture estive	Consultazione pubblica su valutazione delle Condizioni Tecniche Attuative di servizio Istituzione Tavolo tecnico per approfondimento su eventuale regolamentazione dell'accesso (delibera n. 353/12/CONS) Avvio procedimento per la valutazione della congruità dei punti di accesso alla rete postale	Conclusione del procedimento per la valutazione delle Condizioni Tecniche Attuative di servizio (delibera n. 92/13/CONS) Prosieguo lavori Tavolo tecnico (delibera n. 252/13/CONS) Conclusione procedimento per la valutazione della congruità dei punti di accesso alla rete postale	Procedimento sulla modifica dei criteri di distribuzione degli uffici di Poste Italiane (delibera n.342/14/CONS)
Vigilanza	Aggiornamento del regolamento sanzioni (delibera n. 194/12/CONS)	Adozione regolamento controversie (delibera n. 184/13/CONS) Predisposizione sistema di segnalazioni all'Autorità Monitoraggio su reclami presentati dagli utenti agli operatori	Attività di monitoraggio sulla qualità dei servizi	Direttiva generale in materia di carte dei servizi (delibera n. 413/14/CONS)

aree di azione individuate, quali il servizio universale (regolamentazione dei servizi ancora in regime di parziale o totale esclusiva a favore di Poste Italiane), l'accesso alla rete postale (riduzione delle barriere all'ingresso), i titoli abilitativi (favorire l'entrata di operatori con servizi di qualità), la qualità dei servizi e di tutela degli utenti (attività di vigilanza sulla qualità dei servizi e sul benessere dei consumatori). In particolare:

- il primo anno è stato caratterizzato da una serie di pre-istruttorie per l'acquisizione di informazioni e di analisi da parte dei diversi attori interessati (Ministero, *incumbent*, operatori concorrenti, altre autorità, etc.).
- A partire dal secondo anno (2012-2013) sono stati avviati procedimenti in tutte le aree ritenute prioritarie. In particolare, sin da subito sono state definite le regole che disciplinano lo svolgimento delle attività di vigilanza e sanzionatorie a tutela degli utenti, mediante il regolamento sanzioni, il regolamento controversie e la predisposizione dei sistemi di segnalazione all'Autorità.
- Il terzo anno (2013-2014) ha visto, in particolare, la conclusione di procedimenti che riguardano le condizioni di accesso alla rete all'ingrosso e al dettaglio e di quelli avviati nell'ambito del servizio universale (la revisione delle condizioni generali di servizio per gli utenti finali praticate da Poste Italiane e le tariffe massime applicabili ai servizi compresi nel perimetro del servizio universale).
- Nell'ultimo anno, come illustrato più in dettaglio nel Capitolo I, è stata messa a punto la disciplina che regola l'ingresso nei mercati postali mediante l'adozione di un regolamento che definisce le condizioni per il rilascio da parte del MISE e le condizioni che danno luogo a sospensione o ritiro del titolo. Inoltre, l'attività è stata caratterizzata dalla chiusura dei procedimenti per la valutazione del costo netto del servizio universale per gli anni 2011 e 2012, dalla modifica dei criteri di distribuzione degli uffici postali di Poste Italiane, dall'adozione della direttiva generale in materia di carte dei servizi.

Il percorso tracciato evidenzia come il processo di graduale apertura alla concorrenza sia fondato

sulla regolamentazione delle condizioni di entrata sia di tipo amministrativo (requisiti per il rilascio di titoli abilitativi), sia di tipo tecnico-economico (condizioni di accesso alla rete postale dell'*incumbent*). Dall'altro lato, l'apertura alla concorrenza deve accompagnarsi all'attività di vigilanza nel nuovo ambiente liberalizzato e alla tutela degli interessi di tutti i consumatori, soprattutto mediante il servizio universale.

L'impianto regolamentare disegnato dall'Autorità s'innesta su una struttura dei mercati postali piuttosto articolata, in cui si distinguono almeno tre situazioni differenti in termini di assetti concorrenziali: una che caratterizza il mercato dei servizi postali che rientrano nel servizio universale (ossia in regime di parziale o totale esclusiva), un secondo ambito costituito dal mercato dei servizi postali non compresi nel servizio universale e in ultimo il mercato dei servizi di corriere espresso.

Nel mercato degli invii postali, sia quelli compresi nel servizio universale sia quelli esclusi, Poste Italiane occupa ovviamente ancora una posizione di assoluto rilievo, pur essendo stato affiancato da una frangia di imprese di piccole-medie dimensioni che operano in alcuni segmenti merceologici e/o geografici della filiera (es: la raccolta in alcune aree geografiche). Questa struttura dipende in parte, come detto, da ragioni storiche e in parte da condizioni di mercato, in particolare dal calo dei volumi di vendita dei servizi di corrispondenza negli ultimi anni e di conseguenza dalla riduzione dei ricavi, come detto anche nel Capitolo II, dovuti a fenomeni di sostituzione con analoghi servizi *online*, nonché dalla presenza di elevati costi fissi, parte irrecuperabili, necessari a fornire i servizi su scala nazionale. Di conseguenza permane un elevato grado di integrazione verticale e un modello di *business end-to-end* prevalente che coesiste con modelli basati sull'utilizzo di alcuni elementi della rete di Poste Italiane, per la predisposizione dell'offerta commerciale al dettaglio, più diffusi localmente.

Più in particolare, come si diceva, l'assetto si differenzia a seconda che si considerino i servizi rientranti nel servizio universale oppure gli altri servizi postali. Nel primo mercato (dei servizi compresi nel servizio universale) è presente solo Poste Italiane e l'ingresso di nuovi operatori per la fornitura di servizi non in esclusiva è, anche per ragioni economi-