

INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFORMAZIONE LOCALE



AUTORITÀ PER LE
GARANZIE NELLE
COMUNICAZIONI

SERVIZIO ECONOMICO-STATISTICO

SERVIZIO ECONOMICO-STATISTICO

Anno 2018, mese di novembre

I dati riportati nell'Indagine, salvo diversa indicazione, sono stati elaborati dall'AGCOM

Sommario

EXECUTIVE SUMMARY

Premessa	5
Perimetro dell'indagine: l'informazione locale.....	6
Struttura dell'Indagine.....	7

PARTE I – INFORMAZIONE LOCALE: UNA VISIONE D'INSIEME.....

1. L'informazione locale e il pluralismo	10
1.1 Introduzione	10
1.2 Pluralismo delle fonti locali.....	10
1.3 Informazione locale e intervento pubblico	13
2. Una panoramica complessiva sull'informazione locale	18
2.1 La disponibilità di fonti informative a livello locale.....	20
2.2 Il consumo delle fonti informative locali.....	25
2.2.1 Il consumo di informazione locale.....	27
2.3 La concentrazione dei mercati dell'informazione locale.....	32
2.3.1 La "total audience informativa" dei gruppi editoriali (a livello locale).....	32
2.3.2 L'analisi della forza informativa dei maggiori gruppi editoriali nelle Regioni	33
2.3.3 L'emergere di posizioni di forza informativa in alcuni contesti locali.....	36
a) Trentino Alto Adige: l'emergere di un gruppo specializzato	36
b) Sardegna: l'emergere di un gruppo conglomerale	40
c) Molise e Puglia: l'emergere di gruppi in contesti di difficoltà economico-finanziaria	43
d) Sicilia: gruppi editoriali locali, partecipazioni e assetti societari.....	47

3. Il ruolo del servizio pubblico nell'informazione locale	51
3.1 La definizione di servizio pubblico e l'ambito locale	52
3.2 L'organizzazione dell'informazione locale di servizio pubblico.....	55
3.2.1 L'offerta informativa locale di servizio pubblico.....	55
3.2.2 La struttura organizzativa del servizio pubblico locale.....	57
3.2.3 La tutela delle minoranze linguistiche e culturali nell'ambito dell'offerta di servizio pubblico	61
3.3 La penetrazione del servizio pubblico a livello locale: un'analisi di benchmark sugli ascolti	64
3.3.1 Prime evidenze circa la differenziazione regionale negli ascolti dell'informazione locale di servizio pubblico.....	64
3.3.2 La differenziazione regionale negli ascolti dell'informazione locale di servizio pubblico: un'analisi quantitativa	69
3.4 Alcune considerazioni sull'efficienza del servizio pubblico locale: un'analisi di benchmarking.....	73

PARTE II – SISTEMA INFORMATIVO REGIONALE

PARTE III – APPENDICI METODOLOGICHE

EXECUTIVE SUMMARY

L'informazione locale nell'alveo della tutela del pluralismo

Il pluralismo, previsto e garantito dalla Carta Costituzionale si declina non solo nel "diritto di informare" come profilo attivo della libertà di espressione riferita a coloro che operano nel sistema dei media, ma anche nel "diritto ad essere informati" come profilo passivo riferito a tutti i cittadini in quanto componenti dell'opinione pubblica su cui la democrazia si fonda.

Il riconoscimento di un "diritto all'informazione" connesso alla libertà di espressione si qualifica come valore di un diritto non solo "individuale", ma anche "funzionale" in quanto strumentalmente e naturalmente orientato al buon funzionamento della vita democratica e, più in generale, alla coesione sociale.

Nel senso sopra indicato un adeguato livello di pluralismo è assicurato dall'ampiezza dell'offerta informativa, dalla presenza di un numero significativo di voci indipendenti, dalla presenza, nel contesto considerato, di diverse tipologie di media e, infine, dalla pluralità dei soggetti titolari dei singoli mezzi.

I media locali costituiscono una risorsa indispensabile del sistema informativo. L'ambito locale rappresenta una dimensione fondamentale del pluralismo, specie in una società globalizzata in cui le identità locali, da un lato, assumono un nuovo, fondamentale ruolo di connettività sociale, dall'altro, rischiano di perdere attenzione e approfondimento dall'ecosistema dell'informazione nazionale e internazionale.

L'informazione locale è caratterizzata da proprie specificità. La **prossimità, immediatezza, identità e contestualizzazione** costituiscono elementi essenziali della pluralità di culture, lingue, punti di vista, e, più in generale, della diversità che caratterizza le società contemporanee e che necessita di inclusione, anche mediale, e partecipazione attiva.

La presente indagine conoscitiva ha analizzato **le caratteristiche e le dinamiche dell'offerta e della domanda di informazione in Italia con un focus particolare sull'ambito locale, al fine di condurre una disamina approfondita dei sistemi regionali (e/o provinciali) e mettere in luce le diversità territoriali nonché eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo informativo.**

Il concetto di **informazione locale presenta diverse dimensioni** che sono state analizzate in questa indagine nella loro interezza.

In primo luogo, l'informazione locale concerne **l'informazione prodotta sul territorio**. In questo senso, tutte le fonti informative stabilite sul territorio concorrono a formare il tessuto editoriale e devono essere prese in considerazione e analizzate. Tra queste devono essere distinte le fonti che producono informazione di territorio e quelle invece che hanno un'offerta rivolta ad un pubblico più vasto, nazionale o, addirittura, internazionale.

L'analisi dell'informazione di territorio non può prescindere dalla dimensione inerente **alla domanda di informazione a livello locale**. Infatti, è la domanda a delimitare l'ambito geografico dei mercati, così come è il consumo effettivo dei vari contenitori informativi da parte dei cittadini a decretarne l'importanza relativa ai fini della tutela del pluralismo.

In tale contesto, è stato considerato il ruolo svolto dal libero mercato, l'esistenza di fallimenti nel funzionamento dei mercati informativi, e, quindi, l'importanza dell'intervento pubblico, nelle sue diverse declinazioni. Si ricorda che la natura di bene pubblico dell'informazione comporta che il consumo dei contenuti da parte di un utente non osti alla contestuale possibilità di consumo da parte di altri utenti (non rivalità): ciò significa che, una volta prodotto il contenuto, il costo marginale di fornirlo a un utente addizionale è praticamente nullo. Inoltre, data l'impossibilità (o il costo alto) di escludere un consumatore dalla fruizione (non escludibilità), vi è un problema di finanziamento della produzione dei

contenuti. Inoltre, bisogna considerare la presenza di effetti esterni negativi e positivi sulla società (le cd. esternalità). La conseguenza dell'agire congiunto di queste caratteristiche è che la quantità spontaneamente prodotta dal mercato è spesso al di sotto del livello socialmente ottimale.

In tale ambito sono stati individuati una pluralità di indicatori che, analizzati in modo combinato, offrono informazioni complete per verificare lo stato del pluralismo nei diversi contesti locali, che saranno utilizzati nella seconda parte per l'analisi dei singoli regionali.

Pluralismo delle fonti locali: indicatori

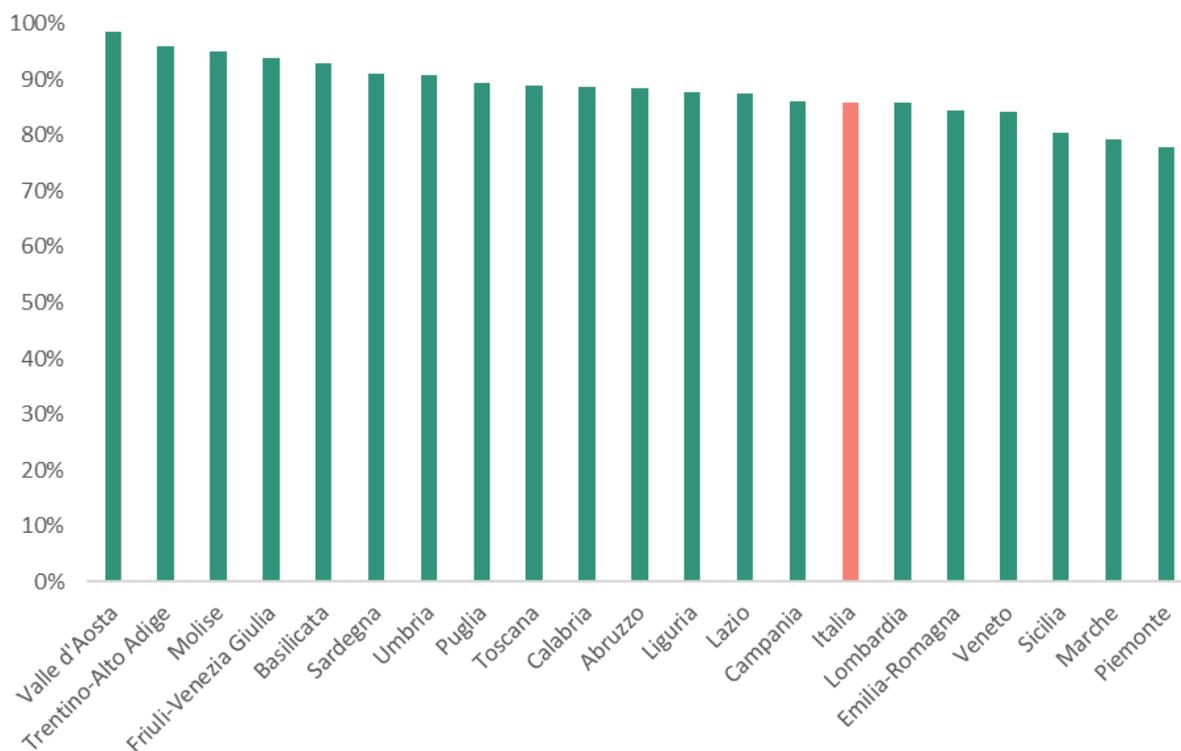
DIMENSIONE	TIPOLOGIA	DESCRIZIONE
Offerta/Produzione	Indicatori di disponibilità	Misure circa la produzione e la disponibilità di fonti informative a livello locale: <ul style="list-style-type: none"> - fonti totali, e per i diversi mezzi (in ogni contesto locale: provincia, regione) - giornalisti attivi - ricavi e addetti degli editori
Domanda/Consumo	Indicatori di consumo/impatto	Misure circa il consumo di informazione e l'importanza delle fonti sull'opinione pubblica locale: <ul style="list-style-type: none"> - consumo di informazione (penetrazione e spesa) - audience delle fonti (contatti raggiunti e/o reach) sui vari mezzi - importanza informativa dei brand e dei gruppi editoriali per i cittadini (cd. total audience informativa)

Una panoramica complessiva della domanda di informazione locale

In Italia, l'attenzione verso l'informazione locale, che rappresenta una fattispecie di informazione avente la caratteristica di essere circoscritta al territorio o alla realtà locale, appare ampia, se si considera che **l'86% dei cittadini si informa abitualmente su fatti locali**, attraverso canali televisivi, emittenti radio, quotidiani o servizi *online* (siti e app di testate *online*, *social network*, motori di ricerca), anche se caratterizzata da **accentuata disomogeneità tra le diverse aree del Paese**.

In particolare, emerge una pronunciata attenzione verso l'informazione locale nelle regioni caratterizzate da forti comunità locali con specificità culturali e/o linguistiche, quali la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige che presentano percentuali elevatissime e prossime al 100% della popolazione locale (rispettivamente 98% e 96%). In questa direzione va anche la penetrazione raggiunta da Friuli Venezia Giulia (94%) e Sardegna (91%), così come appare naturale che in Lazio e Lombardia la dimensione locale sia più sfumata. Viceversa, sorprende il basso dato di regioni quali Veneto (84%), Sicilia (80%) e Piemonte (78%), che si colloca in ultima posizione.

Cittadini che si informano a livello locale, per regione (%)



Il **mezzo televisivo si conferma prevalente su quasi tutto il territorio italiano**, superando le precedenti differenziazioni territoriali: in 17 regioni su 20 la principale fonte di informazione locale è rappresentata da un canale televisivo. La televisione, confermando quanto evidenziato dalla letteratura, risulta per i cittadini la fonte prevalente, tranne in tre regioni (Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana) dove il **quotidiano** mantiene il primato.

In questo ambito, si afferma il **ruolo dei brand nazionali**. In particolare, il **servizio pubblico radiotelevisivo**, attraverso il **TGR**, risulta la più importante fonte di informazione locale in ben 14 regioni italiane. La testata regionale della Rai raggiunge valori molto elevati, specie nelle regioni in cui la programmazione è offerta anche in altre lingue, oltre all'italiano.

Lo stato dell'informazione locale nelle singole realtà territoriali e il ruolo del servizio pubblico

L'analisi dello stato dell'informazione locale, esaminata per le singole realtà territoriali nella seconda Parte dell'Indagine, rileva alcune peculiarità e alcune criticità. L'indagine conoscitiva, infatti, ha consentito di evidenziare fenomeni generali, oltre che relativi alla singola regione, e di individuare punti critici da investigare ulteriormente per poter proporre eventuali correttivi a salvaguardia del pluralismo informativo.

In particolare, le evidenze dell'analisi portano a rilevare **due elementi di grave criticità** che caratterizzano l'attuale fase dell'ecosistema dell'informazione locale.

Primo, **la crisi, profonda e strutturale, che percorre i mezzi tradizionali (a partire dai quotidiani) che rischiano di non essere più presenti in importanti aree del Paese**. Ciò in un contesto in cui le **nuove fonti digitali stentano a trovare una collocazione e soprattutto un proprio modello di business**.

Numero di quotidiani con sede nelle regioni



Secondo, **una riduzione nel numero di voci informative indipendenti esistenti in alcuni mercati locali.**

Al fine di garantire il pluralismo informativo, come sostiene anche la Corte Costituzionale, è necessario che siano presenti e che si possano affermare una pluralità di voci diverse, intese come il maggior numero di fonti locali distinte, indipendenti e in competizione tra loro e che sia impedita *“la posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato”*.

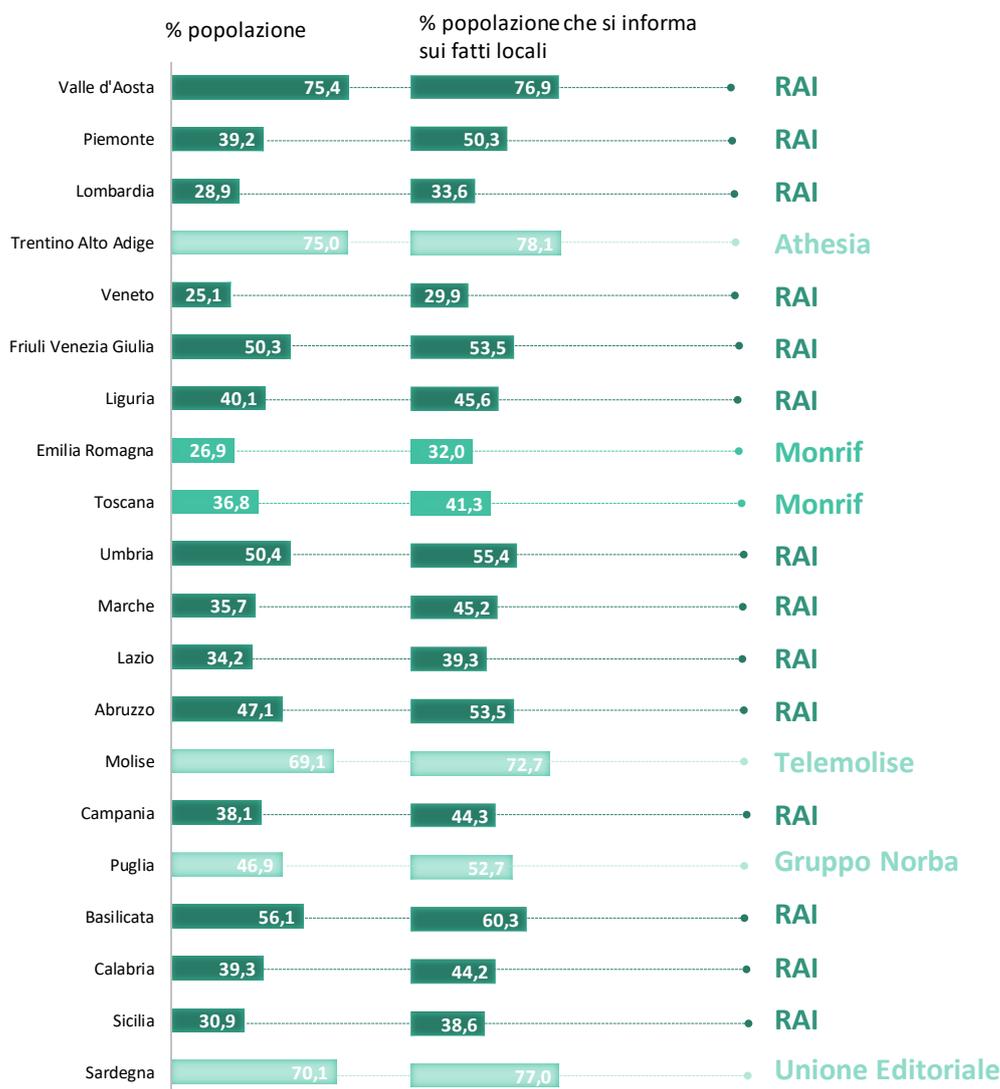
Data la complessità dell’analisi, l’Autorità ha utilizzato una molteplicità di fonti e si è dotata di sofisticati strumenti di analisi. Gli approfondimenti metodologici specifici sono resi nelle **appendici nella terza parte dell’indagine.**

Si evidenzia che l’Indagine utilizza una nuova metodologia per valutare la rilevanza dei gruppi editoriali (nazionali e locali) in ogni Regione, attraverso la stima della **“total audience informativa” - t.a.i.** (ossia del totale della popolazione raggiunta a fini informativi) del complesso delle testate editoriali detenute dalle società su tutti i mezzi informativi (quotidiani, canali televisivi e radiofonici).

L’Autorità, tramite un’indagine di mercato (*survey*) su un campione rappresentativo, a livello nazionale e regionale, volta ad analizzare le abitudini di consumo informativo da parte dei cittadini italiani, ha acquisito, per ogni individuo del campione, e quindi per l’intera popolazione nazionale e regionale (per tutte e venti le regioni italiane), l’accesso ai vari brand informativi (quotidiani, radio, televisioni), sia nazionali che locali. Quindi, ha analizzato gli assetti proprietari degli stessi (attraverso le proprie fonti informative, IES e ROC, e il database delle Camere di Commercio, Telemaco), attribuendoli ai diversi gruppi editoriali presenti sul territorio.

A questo punto, l’Autorità è stata in grado di calcolare il “t.a.i.” per tutti i maggiori editori, nazionali e locali, nelle venti Regioni d’Italia, consentendole di individuare gli operatori che, nei vari contesti regionali, detengono una *leadership* informativa.

Gruppo leader, in termini di “total audience informativa”, per regione



Come primo dato, emerge che la **RAI è il primo gruppo di riferimento per l'informazione locale in ben 14 regioni**; nonostante la società di servizio pubblico offra contenuti informativi regionali in specifiche e delimitate finestre temporali, la testata TGR rappresenta un punto di riferimento primario per la maggior parte delle realtà territoriali del Paese.

In secondo luogo, si evidenzia la **presenza di alcuni gruppi editoriali nazionali** (Monrif, GEDI, Caltagirone, Tosinvest) che ricoprono un ruolo importante anche a livello locale. Si tratta prevalentemente di gruppi che editano sia quotidiani nazionali sia testate regionali.

In ogni caso, l'assenza di significative sovrapposizioni geografiche dei propri brand, la specializzazione di questi gruppi nei quotidiani e il contestuale perdurante calo di diffusione delle testate, nonché la presenza di altri, qualificati operatori, sono tutti elementi che diluiscono il peso informativo di queste posizioni, se non, eventualmente, in ambiti territoriali più ristretti di quello regionale.

Appare, viceversa, più rilevante e, in alcuni casi, problematico, l'emergere, in alcune regioni (in particolare, Trentino Alto Adige, Sardegna, Puglia, Molise e Sicilia), di **posizioni di forza informativa**

di alcuni soggetti privati. Si rileva, peraltro, come le maggiori criticità riguardino l'ambito geografico regionale (o sub-regionale), in cui, dopo l'abrogazione dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge 67/1987, risultano assenti (o di fatto inefficaci) soglie anti-concentrative ex-ante a tutela del pluralismo informativo locale.

Le cause possono essere diverse; in alcuni casi si tratta dell'emergere di gruppi in contesti caratterizzati da difficoltà economico-finanziaria, in altri di una concentrazione specializzata, in altri ancora di una concentrazione di una gamma ampia e diversificata di *brand* nel settore dei media o semplicemente di assetti proprietari poco trasparenti, che determinano in capo a uno o pochi soggetti, un'**influenza significativa sull'intero ecosistema territoriale.**

Peraltro, l'informazione locale assolve a numerose funzioni nella società; oltre ad informare contribuisce a creare o rafforzare un'identità locale della comunità. In questo contesto, le voci fuori dal coro, che denunciano atti illegittimi concernenti persone vicine o note, perturbano gli equilibri esistenti. Si evidenzia che i **giornalisti che operano in ambito locale risultano maggiormente minacciati**, poiché la condizione di debolezza economica aggrava anche la vulnerabilità di questi ultimi nei confronti delle intimidazioni. Parimenti, le piccole realtà locali già duramente colpite dalla crisi, con strutture editoriali poco floride, sono più fragili nell'affrontare le intimidazioni, e spesso incapaci di sostenere i costi processuali derivanti da denunce e azioni legali, nonché di garantire una copertura professionale al giornalista. La condizione economica degli editori comprime sempre di più quella dei giornalisti, caratterizzata da un precariato diffuso e da retribuzioni sempre più esigue, il che rende sempre più arduo per i giornalisti riuscire a opporsi alle diverse forme di censura imposte dall'esterno.

In definitiva, l'analisi del sistema informativo regionale evidenzia alcune criticità da affrontare dal momento che la dimensione informativa regionale, e spesso quella provinciale, rivestono un'assoluta rilevanza per la formazione dell'opinione pubblica locale. In tal senso, l'emergere, a livello regionale, di posizioni di forza informativa, la scomparsa di voci indipendenti, la presenza di commistioni tra informazione e politica locale, l'esistenza di numerosi episodi di intimidazioni e minacce alla professione giornalistica da parte di organizzazioni criminali, nonché l'opacità di talune strutture proprietarie, rischiano di minacciare lo sviluppo democratico del nostro Paese.

Data la **centralità, ai fini informativi, del ruolo assunto dal servizio pubblico nella maggior parte dei contesti locali**, si approfondisce, inoltre, la natura, il ruolo, l'importanza e, infine, l'efficacia e l'efficienza del servizio pubblico radiotelevisivo in ambito locale, suggerendo l'introduzione di innovative metodologie di analisi e di valutazione dello stesso.

La particolare e assoluta posizione di forza informativa detenuta da RAI in ambito locale, anche in relazione alla debolezza delle altre voci informative, impone, altresì, delle riflessioni circa le **modalità di concreta attuazione, e di successiva vigilanza, dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità** cui deve essere ispirata l'**azione della concessionaria di servizio pubblico.**

Il Sistema Informativo Regionale (SIR)

Nella **seconda parte** dell'indagine vengono fornite informazioni di dettaglio per ogni singola regione italiana, con specifiche **Schede di approfondimento che offrono una visione generale del sistema informativo di ciascuna regione.**

Ciascuna scheda presenta una **visione di contesto** (con alcuni indicatori riguardanti la popolazione, la dimensione territoriale e quella economica) che consente di inquadrare adeguatamente le informazioni relative al sistema informativo regionale.

A seguire, sono riportati i dati riconducibili allo specifico territorio con riferimento al sistema informativo, sia in termini di numerosità e qualificazione delle fonti informative, sia in termini economici. L'approccio seguito anche nella seconda parte, come nella precedente, è bidimensionale e basato sulla contestuale analisi del lato dell'offerta e di quello della domanda.

Gli indicatori selezionati costituiscono la **realizzazione degli indicatori introdotti nella prima parte dell'indagine** e riguardano sia il lato della produzione di contenuti informativi da parte degli operatori presenti in ambito territoriale, sia quello della domanda di informazione da parte dei cittadini della Regione.

L'analisi e la comparazione delle varie dimensioni dell'informazione locale forniscono una visione d'insieme dell'ecosistema regionale.

Premessa

Come evidenziato dall'Autorità già in precedenti analisi¹, la componente locale riveste un ruolo di estrema rilevanza nella prospettiva di tutela del pluralismo all'interno del sistema informativo, in particolare quello italiano. Dai monitoraggi periodici effettuati dall'AGCOM sull'intero settore, l'informazione locale è apparsa in una posizione più critica rispetto a quella nazionale: da un lato, il cittadino domanda sempre più notizie di prossimità; dall'altro lato, l'offerta non appare seguire tale richiesta, stante le crescenti difficoltà degli editori a remunerare questo tipo di attività.

In particolare, l'Autorità, al momento della conclusione della scorsa indagine conoscitiva sul sistema informativo italiano ha evidenziato che *“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, come è stato più volte rimarcato in questa Indagine, vi sia ampia domanda di informazione legata al territorio... gli operatori locali, salvo rare eccezioni, stentano a trovare una propria collocazione e una sostenibilità economica nell'attuale sistema informativo”*².

Analogamente, nell'ambito dell'analisi circa le principali criticità inerenti alla professione giornalistica, l'Autorità ha recentemente osservato che *“Occorre evidenziare che alcune criticità risultano amplificate a livello locale. Sotto il profilo economico, infatti, le piccole realtà locali sono maggiormente colpite dalla crisi, in quanto caratterizzate da strutture editoriali poco floride: ciò le rende più fragili nell'affrontare le intimidazioni, poiché non sono in grado di garantire una copertura ai giornalisti, né hanno una capacità economica tale da affrontare eventuali azioni legali. Di conseguenza, se si confrontano i giornalisti che si occupano di politica e cronaca locale con quelli che affrontano gli stessi temi a livello nazionale ..., ne emerge che i primi sono costretti ad affrontare problematiche di entità notevole, sia in termini di minacce e intimidazioni (avvertimenti, aggressioni e danni a beni personali), sia, soprattutto, a livello di criticità di ordine economico (rischio occupazionale e precarietà)”*³.

Di qui, la necessità di un'ulteriore analisi volta *“ad approfondire le caratteristiche e le dinamiche dell'offerta e della domanda di contenuti e servizi di informazione locale in Italia - con specifico riguardo alla distribuzione sul territorio delle imprese editoriali locali, alle mutate caratteristiche della fornitura e fruizione di contenuti informativi nell'attuale contesto tecnologico e di mercato - e ad analizzare i nuovi modelli di organizzazione industriale che ne derivano, mettendo in luce le eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo delle fonti, nonché dell'attendibilità e dell'autorevolezza delle informazioni”*⁴.

La presente indagine conoscitiva si pone, pertanto, **l'obiettivo di esaminare le caratteristiche e le dinamiche dell'offerta e della domanda di informazione in Italia con un focus particolare sull'ambito locale, al fine di condurre una disamina approfondita dei sistemi regionali (e/o provinciali) e mettere in luce le diversità territoriali nonché eventuali criticità sotto il profilo del pluralismo informativo.**

¹ Cfr. in particolare Agcom, [Indagine conoscitiva su Informazione e Internet in Italia](#), marzo 2015.

² Idem, par. 516, pag. 216.

³ Cfr. Agcom, [Osservatorio sul giornalismo: II edizione](#), marzo 2017, par. 129, pag. 62.

⁴ Cfr. Delibera n. 310/16/CONS – “Avvio di una indagine conoscitiva su Informazione locale”.

Perimetro dell'indagine: l'informazione locale

Il concetto di **informazione locale** presenta **diverse dimensioni** che verranno analizzate in questa indagine nella loro interezza (v. Tabella P.1)⁵.

In primo luogo, l'informazione locale concerne **l'informazione prodotta sul territorio**. In questo senso, tutte le fonti informative stabilite sul territorio concorrono a formare il tessuto editoriale e devono essere prese in considerazione e analizzate. Tra queste devono essere distinte le fonti che producono informazione di territorio e quelle invece che hanno un'offerta rivolta ad un pubblico più vasto, nazionale o, addirittura, internazionale.

Non sempre l'operazione di classificazione delle fonti (in locali e nazionali) è semplice, in quanto la dimensione geografica della produzione informativa di un editore è spesso varia e concerne ambiti multi-formi che vanno dall'iper-locale (un comune o addirittura una zona di un comune) al nazionale (se non addirittura all'internazionale), passando per tutte le sfumature intermedie (provinciale, regionale, multi-regionale). La presente indagine si è quindi necessariamente dotata di una solida metodologia di classificazione delle fonti a seconda del loro bacino geografico di riferimento.

L'analisi dell'informazione di territorio non può prescindere dalla dimensione inerente **alla domanda di informazione a livello locale**. Infatti, è la domanda a delimitare l'ambito geografico dei mercati, così come è il consumo effettivo dei vari contenitori informativi da parte dei cittadini a decretarne l'importanza relativa ai fini della tutela del pluralismo.

Tabella P.1 – Dimensioni dell'informazione locale

DIMENSIONE	DECLINAZIONE	EFFETTO
Offerta/Produzione	Offerta informativa prodotta dagli editori a livello locale (da fonti di informazione stabilite sul territorio)	Disponibilità di fonti locali
	1) Produzione per il territorio locale (ossia da fonti di informazione cd. locali)	Copertura e trattazione delle tematiche di territorio
	2) Produzione per un ambito allargato (ossia da fonti di informazione nazionali e internazionali)	PIL e occupazione a livello regionale
Domanda/Consumo	Consumo di informazione dei cittadini a livello locale	Delimitazione dell'ambito geografico dei mercati
	1) Consumo di contenuti informativi locali	Rilevanza ai fini informativi dei mezzi e delle fonti locali
	2) Consumo di contenuti informativi nazionali e internazionali	Posizione di mercato degli editori locali

L'indagine darà quindi conto di tutte le dimensioni dell'informazione locale, analizzando sia gli aspetti produttivi relativi all'organizzazione editoriale regionale, sia quelli connessi al consumo informativo e

⁵ Nel prosieguo dell'indagine si userà il termine locale per caratterizzare genericamente l'informazione di territorio in contrapposizione a quella nazionale, a prescindere dall'esatta dimensione geografica della stessa (sia essa comunale, provinciale, regionale o multi-regionale).

mediale. L'analisi e la comparazione delle varie dimensioni dell'informazione locale forniranno una visione d'insieme dell'ecosistema regionale.

Struttura dell'Indagine

L'Indagine presenta una struttura semplice che si realizza in tre parti. La prima, dopo un'introduzione teorica del tema (Capitolo 1), si estrinseca nell'analisi complessiva dei mercati locali (Capitolo 2) e nella valutazione del ruolo del servizio pubblico in tali ambiti (Capitolo 3). La seconda parte è, invece, dedicata alle analisi dei singoli mercati regionali tramite delle schede dettagliate sui contesti informativi territoriali. Gli approfondimenti specifici sulle fonti utilizzate, sui riferimenti temporali e alcune note alla lettura dei dati sono rese nell'appendice metodologica nella terza parte dell'indagine.

Prima di giungere all'analisi di dettaglio dei contesti territoriali, il **Capitolo 1 introduce brevemente l'informazione locale nell'alveo della tutela del pluralismo**, partendo dal concetto di informazione per poi analizzarlo nella sua dimensione territoriale. In tale contesto, verrà considerato il ruolo svolto dal libero mercato, l'esistenza di fallimenti nel funzionamento dei mercati informativi, e, quindi, l'importanza dell'intervento pubblico, nelle sue diverse declinazioni.

Nel successivo **Capitolo 2**, si approfondiscono gli scenari complessivi dei mercati locali dell'informazione seguendo un **approccio bidimensionale basato, come detto, sulla contestuale analisi del lato dell'offerta e di quello della domanda**. In base a queste evidenze, si enucleano **due elementi di grave criticità** che caratterizzano l'attuale fase dell'ecosistema dell'informazione locale.

Primo, **la crisi, profonda e strutturale, che percorre i mezzi tradizionali (a partire dai quotidiani) che rischiano di non essere più presenti in importanti aree del Paese**. Ciò in un contesto in cui le **nuove fonti digitali stentano a trovare una collocazione e soprattutto un proprio modello di business**⁶.

Secondo, **l'emergere di alcune criticità nel numero di voci informative indipendenti esistenti in alcuni mercati locali**.

In questo contesto, emerge altresì la **centralità, ai fini informativi, del ruolo assunto dal servizio pubblico nella maggior parte dei contesti locali**. Di conseguenza, il **Capitolo 3** approfondisce la natura, il ruolo, l'importanza e, infine, l'efficacia e l'efficienza del servizio pubblico radiotelevisivo in ambito locale, suggerendo l'introduzione di innovative metodologie di analisi e di valutazione dello stesso.

Infine, nella **seconda parte**, dopo una breve introduzione di natura metodologica, vengono fornite informazioni di dettaglio relative a ogni **singola regione italiana**, con specifiche Schede di approfondimento in cui sono riportati i dati riconducibili al territorio, sia in termini di numerosità e qualificazione delle fonti informative, sia in termini economici. Ancora una volta, gli indicatori selezionati riguardano sia il lato della produzione di contenuti informativi da parte degli operatori presenti in ambito territoriale, sia quello della domanda di informazione da parte dei cittadini della Regione.

Dal punto di vista metodologico, data la complessità dell'analisi, l'Autorità ha utilizzato una **molteplicità di fonti, dotandosi di sofisticati strumenti di analisi**.

Da un lato, sono stati usati dati già nella disponibilità dell'Autorità. Ai fini dell'analisi dell'offerta editoriale sono state utilizzate le informazioni fornite dagli operatori tramite l'Informativa Economica di sistema (IES) e il Registro degli Operatori di Comunicazione (ROC). Con riferimento, invece, all'analisi della

⁶ Cfr. Agcom, "[Osservatorio sulle Testate online](#)", aprile 2018.

domanda, l'Autorità ha acquisito informazioni provenienti dalle società di rilevazione delle audience sui vari mezzi (Tv, radio, quotidiani e internet). Questi sono stati, poi, integrati con dati provenienti da altre fonti quali l'Istituto Nazionale di Statistica per le indicazioni socio-economiche di contesto regionale.

Dall'altro lato, si è fatto uso di dati primari provenienti da una *survey* appositamente condotta da GfK Italia per l'Autorità. La *survey* è stata volta ad analizzare le abitudini di consumo informativo da parte dei cittadini italiani, in tutte le regioni italiane. Ha riguardato un campione di oltre 14.000 individui, rappresentativo della popolazione italiana a livello nazionale e regionale. Tale *survey*, volta a verificare il consumo, l'affidabilità e l'autorevolezza delle fonti informative a carattere nazionale e locale, si pone come un *unicum* nel panorama internazionale, in quanto raccoglie informazioni dal lato della domanda su tutti i mezzi di comunicazione (Tv, radio, quotidiani, Internet), per le venti regioni italiane.

Inoltre, sono state acquisite informazioni da vari soggetti attivi sul territorio, a partire da RAI, Radiotelevisione Italiana, che ha rilasciato un'ingente mole di dati e informazioni, su un periodo superiore a dieci anni, sull'offerta locale di servizio pubblico. Queste informazioni riguardano la struttura delle redazioni locali (personale, giornalisti, ecc.), alcune variabili di natura economica (costi suddivisi per regione e *asset*), nonché le *audience* raggiunte dalle trasmissioni informative in ogni regione italiana.

Infine, sono stati **coinvolti i vari stakeholder** presenti sul territorio, a partire dai Co.re.com., che rivestono un ruolo di estrema rilevanza nel presidiare i sistemi dell'informazione locale. Hanno partecipato all'indagine anche le Associazioni di categoria⁷, i principali operatori (sia nazionali sia locali)⁸, le piattaforme online⁹ e altri soggetti rilevanti¹⁰.

Tutti i soggetti intervenuti hanno illustrato il proprio punto di vista, in forma scritta e attraverso apposite audizioni, manifestando interesse e piena partecipazione.

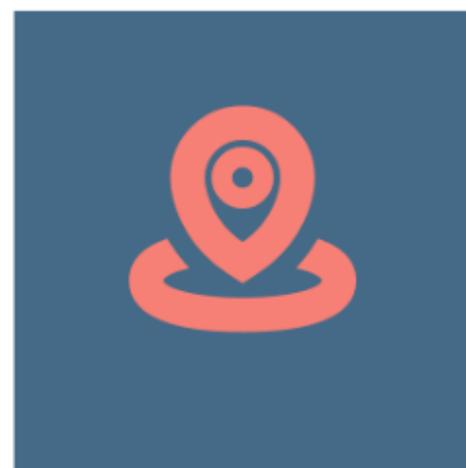
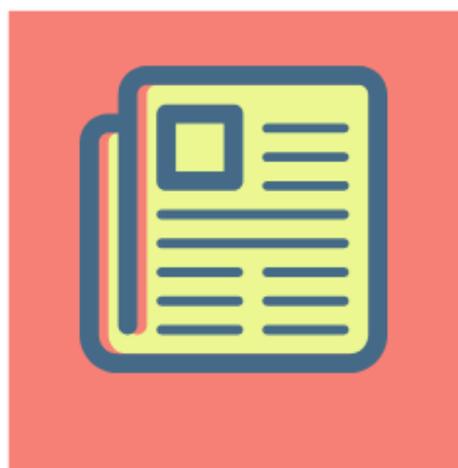
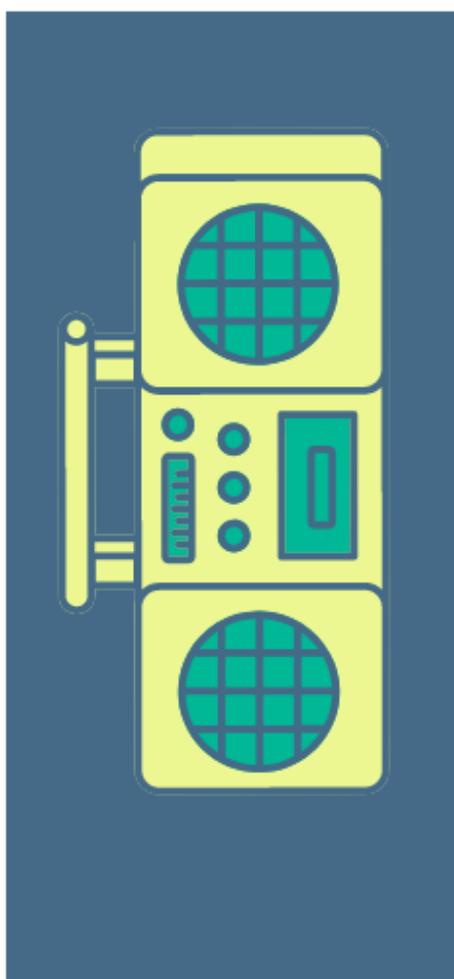
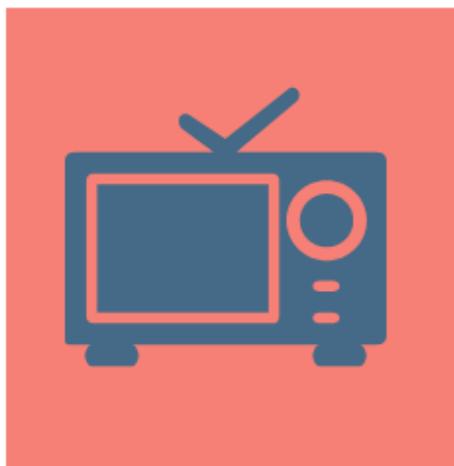
Sulla base di questi dati, informazioni, punti di vista, l'Autorità ha svolto le analisi e le valutazioni che sono presentate nel prosieguo della presente indagine conoscitiva.

⁷ Cfr. Aeranti-Corallo, Confindustria Radio TV, ANSO, FIEG, FILE, FISC, FNSI, LSDI, Mediacoop, ODG, Ossigeno per l'Informazione, REA, USGF, USIGRAI, USPI.

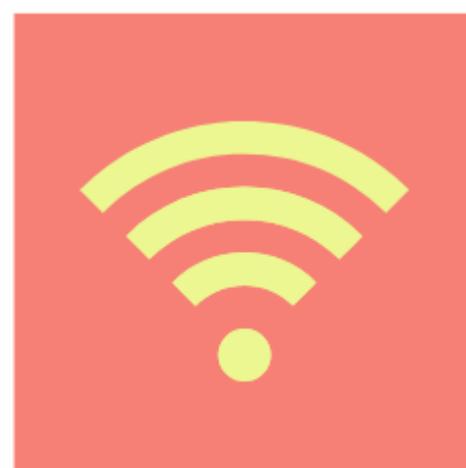
⁸ Oltre a RAI, alcuni operatori che assumono particolare rilevanza a livello locale, quali la concessionaria specializzata in testate online locali PressComTech e la società di rilevazione delle audience ShinyStat.

⁹ Facebook e Google, in particolare.

¹⁰ Ci si riferisce in particolare ad INPGI, che si ringrazia per i dati forniti, la collaborazione e la disponibilità.



INFORMAZIONE LOCALE: UNA VISIONE D'INSIEME



1. L'informazione locale e il pluralismo

1.1 Introduzione

L'informazione, intesa, a partire dal XVII secolo, principalmente in Europa e negli Stati Uniti, come quell'insieme di attività riassumibili nella raccolta professionale, selezione, strutturazione e diffusione di dati e notizie grazie a tecniche standardizzate e *routine*, è un sistema complesso, composto da diversi mercati collegati da relazioni verticali, orizzontali e diagonali¹¹.

In questo contesto, assumono particolare rilevanza le caratteristiche che contraddistinguono **l'informazione** (bassa escludibilità nel consumo, costi fissi di produzione elevati e bassi costi marginali, difficoltà a valutare il bene prima dell'atto del consumo, ecc.), che possono dar luogo a **fallimenti del mercato** (scarsa appropriabilità dei ricavi per gli editori, asimmetrie informative tra consumatore ed editore) e da cui derivano, di conseguenza, le connotazioni stesse di bene pubblico (o quasi-pubblico), bene condiviso, bene di esperienza. Il prodotto informativo, contenendo in sé uno sforzo artistico e creativo, è anche associato ad un *creative good*, che può essere prodotto per finalità non esclusivamente economiche.

I fallimenti di mercato si ripercuotono su tutto il contesto sociale, tramite il sistema dell'informazione, compreso il pluralismo delle fonti, e le stesse modalità di aggregazione sociale e di formazione dell'opinione pubblica. Stante la sua rilevanza sociale, l'informazione si configura come un bene meritorio, destinatario di una speciale tutela da parte dello Stato, e i numerosi fallimenti dei mercati giustificano l'intervento diretto e indiretto dello Stato, con l'obiettivo di assicurare la disponibilità di una pluralità di voci, dal momento che l'informazione consente ai cittadini di operare scelte sulla base di conoscenze e dunque dare il proprio contributo alla legittimità democratica dell'azione pubblica e politica.

Il pluralismo, previsto e garantito dal nostro ordinamento, è uno strumento per contribuire al funzionamento di una società democratica, dal momento che un adeguato livello di pluralismo è necessario per assicurare un'ampiezza dell'offerta informativa, intesa come presenza di un numero significativo di voci indipendenti, attraverso i diversi mezzi (pluralismo esterno) e all'interno del singolo mezzo (pluralismo interno).

A tale offerta informativa, di contro, deve corrispondere una reale fruizione ed elevati livelli di consumo in tutte le diverse classi sociali che accedono abitualmente a tali fonti. È necessario, quindi, monitorare affinché non si determinino concentrazioni, tali da comportare l'esposizione del cittadino ad un numero limitato di fonti e, in secondo luogo, verificare che la fruizione dell'informazione non sia soggetta ad altri fallimenti o che, pur in presenza di questi, ci siano adeguati correttivi.

1.2 Pluralismo delle fonti locali

L'ambito locale rappresenta una dimensione fondamentale del pluralismo, specie in una società globalizzata in cui le identità locali, da un lato, assumono un nuovo, fondamentale ruolo di connettività sociale, dall'altro, rischiano di perdere attenzione e approfondimento dall'ecosistema dell'informazione nazionale e internazionale.

L'informazione locale è caratterizzata da proprie specificità. La sua prossimità, immediatezza, identità e contestualizzazione costituiscono elementi essenziali della pluralità di culture, lingue, punti di vista, e, più in generale, della diversità (ciò che gli anglosassoni chiamano *diversity*) che caratterizza le società contemporanee e che necessita di inclusione, anche mediale, e partecipazione attiva.

Recentemente, anche alcune piattaforme online, avvertendo l'importanza economica della dimensione territoriale, si stanno interessando all'informazione locale (si pensa in particolare a FB Local News

¹¹ Per una trattazione del tema si rimanda a Agcom, Indagine conoscitiva su Informazione e Internet in Italia, cit.

Subscriptions Accelerator, ma anche alla sezione e ai servizi specificatamente dedicati alle notizie locali di Google News). I *social network* sono piattaforme globali ma consentono agevolmente la produzione e lo scambio di informazioni in ambiti ridotti e offrono uno spazio per la discussione (la “piazza”) anche per le diverse comunità locali. D'altronde, i media tradizionali possono contare sulla capacità di acquisire e selezionare le informazioni rilevanti e di trattare e contestualizzare in maniera migliore (filtro editoriale e non algoritmico), consentendo una comprensione informata.

In generale, i mezzi di comunicazione operanti in ambito locale valorizzano e promuovono le culture regionali e locali e contribuiscono, insieme ai mezzi operanti su scala nazionale, alla realizzazione di obiettivi di pubblico interesse.

I media locali costituiscono, pertanto, una risorsa indispensabile per:

- la **valorizzazione nel contesto informativo e economico-sociale della prossimità territoriale** (rappresentazione e promozione del territorio, capacità di dar voce alle istanze dei cittadini, e creazione di una relazione con il tessuto economico, culturale e sociale);
- l'**occupazione qualificata**, sia rispondendo a un bisogno di assorbimento locale di forza lavoro sia apportando varietà (*diversity*) geografica nella fornitura di contenuti;
- la **promozione del pluralismo delle fonti informative**, inteso sia come diritto alla libera manifestazione del pensiero, sia, nell'accezione passiva, come diritto dei cittadini a essere informati.

Il pluralismo informativo contribuisce al funzionamento di una società democratica assicurando, da un lato, che i cittadini possano avere accesso e consumare un'ampia e diversificata varietà di punti di vista attraverso i diversi mezzi di comunicazione (tv, radio, quotidiani, Internet) e, all'interno dello stesso mezzo, consumare i contenuti offerti da una pluralità di operatori media (pluralismo esterno e interno); dall'altro, prevenendo il rischio di concentrazioni in capo ad un singolo operatore.

Ai fini di un'analisi compiuta del pluralismo nel settore dei media risulta opportuno l'impiego di una pluralità di indicatori che, analizzati in modo combinato, offrano informazioni complete. Un primo raggruppamento è costituito dagli “**indicatori di disponibilità**”, che focalizza l'attenzione sia sulla produzione sia sull'offerta. Si tratta di tutte le misure relative al numero di fornitori disponibili, con riferimento a ciascun mezzo e nei diversi mezzi di comunicazione. Si intende non solo il numero di fonti informative (quanti quotidiani, TV e radio sono disponibili) ma anche la potenzialità espressa da chi produce informazione (come i giornalisti e gli altri addetti degli editori). Questi indicatori forniscono una prima indicazione circa la presenza e l'ampiezza della offerta informativa, ossia misurano la capacità potenziale del sistema di offrire una pluralità di punti di vista, ma – da soli – non sono sufficienti per una corretta valutazione del livello effettivo di pluralismo informativo.

Un secondo gruppo di indicatori, focalizza l'attenzione sul consumo mediatico e sulla domanda di informazione, includendo in essi anche quelli che ne misurano l'effetto. A questa categoria possono, quindi, essere ricondotti gli “**indicatori di consumo**”, che offrono una quantificazione del numero di persone che utilizzano il mezzo (editore/canale/sito...) per informarsi. Tale numero può essere espresso in termini di *share* o quota sul totale consumato – che consente di quantificare il consumo di informazione e misurare il possibile livello di concentrazione nei modelli di consumo – oppure in termini di *reach*, che misura la quota di individui esposti ad un determinato editore/mezzo/programma/canale/sito per un determinato periodo di tempo. E gli “**indicatori di impatto**”, volti a verificare la capacità dei contenuti di natura informativa di influenzare la formazione di opinioni, idee e pareri; si tratta in sostanza di indicatori che rilevano l'importanza di un mezzo, la rilevanza percepita dal consumatore, l'imparzialità, l'affidabilità o la veridicità di un editore/mezzo.

Infine, gli indicatori di natura qualitativa consentono di completare l'informazione derivante dall'utilizzo di strumenti di natura quantitativa. Fra gli indicatori rilevanti a tale scopo, la letteratura suggerisce, a titolo non esaustivo, di prendere in considerazione i vincoli derivanti dalla regolamentazione di settore e/o la

presenza di obblighi degli statuti societari, il modello di *governance* del sistema, il potere di controllo potenzialmente esercitato dalla proprietà del mezzo/prodotto informativo.

Di conseguenza, per verificare lo stato del pluralismo nei diversi contesti locali, sono stati individuati (anche a livello internazionale¹²) **indicatori quantitativi e qualitativi** che verranno diffusamente utilizzati in questa Indagine e che sono brevemente descritti in Tabella 1.1.

Tabella 1.1 - Pluralismo delle fonti locali: indicatori

DIMENSIONE	TIPOLOGIA	DESCRIZIONE
Offerta/Produzione	Indicatori di disponibilità	Misure circa la produzione e la disponibilità di fonti informative a livello locale: <ul style="list-style-type: none"> - fonti totali, e per i diversi mezzi (in ogni contesto locale: provincia, regione) - giornalisti attivi - ricavi e addetti degli editori
Domanda/Consumo	Indicatori di consumo/impatto	Misure circa il consumo di informazione e l'importanza delle fonti sull'opinione pubblica locale: <ul style="list-style-type: none"> - consumo di informazione (penetrazione e spesa) - audience delle fonti (contatti raggiunti e/o reach) sui vari mezzi - importanza informativa dei brand e dei gruppi editoriali per i cittadini (cd. total audience informativa)

Pertanto, la dimensione iniziale degli indicatori segue il taglio metodologico illustrato già in Premessa (v. Tab. P.1), ossia quello di una **bidimensionalità nelle classi di aspetti trattati**. Sinteticamente, nel primo gruppo relativo all'offerta informativa locale, appartengono gli *indicatori di disponibilità* cui sono riconducibili tutti gli indici che misurano il numero e la dimensione di fornitori (di informazioni) disponibili (fonti totali, ricavi, giornalisti, addetti). A questi si affiancano gli *indicatori di consumo*, che offrono una quantificazione del numero di cittadini che utilizzano le varie fonti (editore/canale/sito...) per informarsi, e quindi dell'impatto delle diverse voci informative sulla formazione dell'opinione pubblica locale.

Nella seconda parte dell'indagine l'Autorità ha utilizzato essenzialmente indicatori quantitativi al fine di valutare sinteticamente le singole realtà regionali. Sono stati, quindi, utilizzati tali indicatori sia a livello regionale, sia per comparazione, con il corrispondente valore nazionale, al fine di rilevare omogeneità e differenze territoriali significative.

¹² Si veda, ad esempio, Ofcom, 2015, Report to the Secretary of State on the operation of the media ownership rules listed under Section 391 of the Communications Act 2003.

1.3 Informazione locale e intervento pubblico

Dal punto di vista dell'efficienza economica, gli evidenziati **fallimenti di mercato** – la natura di «bene pubblico» dei contenuti informativi e la presenza di effetti esterni negativi e positivi sulla società (le cd. esternalità) –, nonché i livelli elevati di concentrazione connessi alla presenza di significativi costi fissi e affondati (in particolare, nel settore televisivo) hanno costituito tradizionalmente la **ragione fondante dell'intervento pubblico, diretto e indiretto, nell'informazione**.

In particolare, la natura di bene pubblico comporta che il consumo dei contenuti da parte di un utente non osti alla contestuale possibilità di consumo da parte di altri utenti (non rivalità): ciò significa che, una volta prodotto il contenuto, il costo marginale di fornirlo a un utente addizionale è praticamente nullo. Inoltre, data l'impossibilità (o il costo alto) di escludere un consumatore dalla fruizione (non escludibilità), vi è un problema di finanziamento della produzione dei contenuti. La conseguenza dell'agire congiunto di queste caratteristiche è che la quantità spontaneamente prodotta dal mercato è al di sotto del livello socialmente ottimale. La correzione di questo fallimento è stata storicamente affidata in molti Paesi, soprattutto europei, al servizio pubblico e ai meccanismi di finanziamento a suo supporto, cui si sono affiancate nel tempo soluzioni di mercato basate soprattutto sul finanziamento attraverso la pubblicità.

Storicamente, l'**offerta informativa di servizio pubblico** si è concentrata nel segmento dei servizi media audiovisivi; ciò, in quanto la televisione è stata, e rimane ancora, il più importante mezzo ai fini della formazione dell'opinione pubblica¹³. Inoltre, nonostante molte caratteristiche si riferiscano all'informazione in generale, il **settore radiotelevisivo** è quello in cui gli interventi regolatori sono maggiormente necessari e spaziano dalla regolamentazione delle condizioni di entrata nel mercato, attraverso, ad esempio, l'attribuzione di diritti d'uso delle frequenze utilizzate per trasmettere i programmi radiotelevisivi; alla disciplina dei comportamenti delle imprese; fino alle regole che incidono sulla struttura del mercato, volte in particolare a limitare la concentrazione della proprietà dei mezzi di comunicazione (si veda la Tabella 1.2).

¹³ Cfr. ad esempio il recente "Rapporto sul Consumo di informazione" (Agcom, 2018) e quello su "Il consumo di informazione e la comunicazione politica in campagna elettorale" (Agcom, 2016).

Tabella 1.2 – L'intervento pubblico nel settore radiotelevisivo

CARATTERISTICHE		INTERVENTO PUBBLICO	OBIETTIVI DELL'INTERVENTO
BENI DI MERITO	Alcuni contenuti hanno valore per l'intera collettività a prescindere dalla domanda	Servizio pubblico radiotelevisivo	Universalità
BENI PUBBLICI	I contenuti informativi sono beni spesso (non escludibili) non rivali nel consumo	Servizio pubblico radiotelevisivo	Qualità Universalità
ESTERNALITÀ	I contenuti possono esercitare effetti positivi e negativi sulla collettività	Regolamentazione contenuti e Servizio pubblico radiotelevisivo	Controllo dei contenuti "dannosi" Livelli "efficienti di pubblicità" Promozione di contenuti socialmente rilevanti
ASIMMETRIE INFORMATIVE	I contenuti sono <i>experience good</i>	Servizio pubblico radiotelevisivo	Varietà
CONCENTRAZIONE	Barriere tecniche ed economiche all'entrata	Regolamentazione operatori (incluso l'operatore di servizio pubblico) e Servizio pubblico radiotelevisivo	Pluralismo estremo Pluralismo interno (Varietà e Qualità)

Queste soluzioni hanno superato, ma non risolto il fallimento di mercato. Infatti, i diversi modelli di *business* hanno gestito il problema della scarsità¹⁴, tuttavia non hanno prodotto i medesimi risultati in termini di varietà e di qualità dei contenuti¹⁵.

In particolare, secondo parte della letteratura economica (cfr. in particolare Armstrong, 2005 e Armstrong e Weeds, 2005), nel modello di *business* della tv gratuita le imprese avrebbero un minor incentivo a fornire un'ampia varietà di programmi, avendo come obiettivo l'acquisizione di vaste fette di *audience* per garantirsi adeguati ricavi dalla pubblicità. Al contempo, esse avrebbero incentivi più deboli a investire in qualità, dal momento che è necessario sostenere costi elevati – molti dei quali irrecuperabili – in attività reputate rischiose, data la natura di bene di esperienza che caratterizza i contenuti radiotelevisivi e l'impossibilità di sfruttare la disponibilità a pagare dei consumatori. Secondo lo stesso filone di letteratura, nella tv a pagamento, le imprese sono incoraggiate a effettuare investimenti in qualità, potendo appropriarsi della disponibilità a pagare dei consumatori, grazie al pagamento diretto dei contenuti. Inoltre, tendono a offrire una varietà di generi, dal momento che sono in grado di tener conto dell'intensità delle preferenze del pubblico mediante il prezzo degli abbonamenti; tuttavia anche nella tv a pagamento i generi che incontrano i gusti delle minoranze e che generano *audience* basse sono generalmente forniti in quantità inferiore rispetto a quello che è considerato il livello socialmente efficiente¹⁶.

¹⁴ Per una recente analisi dei differenti modelli di *business* e dei conseguenti ambiti di mercato, v. Agcom, Allegato A alla delibera n. 41/17/CONS.

¹⁵ Il concetto di qualità, sebbene di per sé complesso da definire, va in ogni caso tenuto distinto dal giudizio di valore che intrinsecamente un individuo tende ad attribuire a un genere piuttosto che a un altro. Infatti, la qualità andrebbe più correttamente attribuita, all'interno di ciascun genere di programma, in base alla presenza delle caratteristiche che l'individuo domanda. Un programma A dovrebbe avere una qualità maggiore rispetto ad un programma B quando almeno una caratteristica desiderata è presente in misura maggiore in A rispetto a B e nessuna è presente in misura minore in A rispetto a B.

¹⁶ Si vedano Van Dijk, M., Nahuis, R. & Waagmeester (2006). Does Public Service Broadcasting Serve The Public? The Future of Television in the Changing Media Landscape, *De Economist* 154 (2), pp. 251-276; Armstrong M. (2005). Public Service Broadcasting. *Fiscal Studies* 26 (3), pp. 281-299; Armstrong M., Weeds H. (2005). Public Service Broadcasting in the Digital World, *Industrial Organization, EconWPA*; Anderson S. P., Coate S. (2000). Market Provision of Public Goods: The Case of Broadcasting, *NBER Working Papers* 7513; Beebe J. H. (1977). Institutional Structure and Program Choice in Television Markets. *Quarterly Journal of Economics*, 91, pp. 15 – 37; Spence M.A., Owen B.M. (1977). Television Programming: Monopolistic Competition and Welfare. *Quarterly Journal*

In questo quadro, al servizio pubblico è affidato il ruolo di **garantire che l'offerta di contenuti sia varia nei generi di programmi diffusi e che risponda a standard di qualità elevati**; inoltre, esso è chiamato a garantire l'universalità del servizio in termini tecnici (copertura del segnale), economici e sociali (nessun individuo deve restare escluso dal servizio). Il servizio pubblico radiotelevisivo¹⁷ risponde, pertanto, alle finalità di informazione pluralistica, educazione, intrattenimento, promozione dell'identità nazionale in condizioni di uguaglianza sul territorio, a prescindere dal perseguimento dell'interesse economico.

Un ulteriore fallimento di mercato nel settore dell'informazione è costituito, come detto, dalla presenza di esternalità, ossia di vantaggi e svantaggi che derivano dal consumo o produzione dei contenuti ma che non sono considerati dal mercato come benefici o costi sociali, per cui la quantità di contenuti immessa è al di sotto o al di sopra del livello socialmente ottimale. Tipicamente, nell'ambito della comunicazione dei *media*, si possono manifestare esternalità negative, determinate ad esempio dalla trasmissione di programmi violenti o da livelli eccessivi di pubblicità, e esternalità positive, generate dalla diffusione di programmi desiderabili per la collettività (ad esempio, documentari o programmi culturali ed educativi).

In un mercato libero, in cui non esiste un operatore di servizio pubblico, né regolamentazione dei contenuti, questi effetti esterni non sarebbero tenuti in considerazione, e pertanto vi sarebbe una quantità eccessiva di programmi che producono esternalità negative e una quantità insufficiente di contenuti desiderabili per la collettività.

In questo contesto, la libertà di essere informato e di informare, la partecipazione alla vita politica di una comunità, la cultura, sono considerati "beni di merito", ossia beni rivolti al soddisfacimento di bisogni considerati importanti per la collettività, rispetto ai quali è ritenuto auspicabile un consumo generalizzato ma dei quali il singolo individuo trova difficile percepire il valore¹⁸. La conseguenza è che, in assenza di un operatore pubblico, alcuni contenuti desiderabili non sarebbero prodotti e scambiati sul mercato.

Al servizio pubblico è pertanto attribuito anche un ruolo particolare nell'**ampliare la partecipazione consapevole dei cittadini alla vita democratica**, fornendo un'informazione indipendente, equilibrata e completa delle proposte politiche e delle diverse espressioni culturali e sociali presenti nel Paese. Uno dei suoi obiettivi qualificanti è quello di garantire l'universalità e, accanto a essa, la varietà e la qualità dei contenuti proposti.

Ai fallimenti di mercato menzionati si aggiungono anche le caratteristiche strutturali del settore radiotelevisivo che, a causa delle barriere tecniche (scarsità della risorsa spettro radio) e delle barriere economiche all'ingresso e all'espansione (elevati costi fissi, spesso di tipo irrecuperabile, cd. *sunk cost*) risulta storicamente concentrato. I livelli elevati di concentrazione pongono un problema ulteriore rispetto a quello dell'efficienza economica, legato alle conseguenze che la concentrazione dei mezzi di comunicazione provoca sulla società. A fronte di questa problematica, l'intervento pubblico si sostanzia in una serie di regole a garanzia del pluralismo, inteso nelle sue diverse accezioni (interno ed esterno), al cui rispetto è richiamata anche l'impresa di servizio pubblico.

A livello locale, questi obiettivi si declinano nella capacità dell'informazione (specie se di servizio pubblico) di **raggiungere tutti i cittadini senza esclusioni, e di dare rappresentatività a tutti i gruppi sociali, anche quelli appartenenti a minoranze linguistiche, etniche e culturali in senso lato; di produrre contenuti di qualità che rispondano alle esigenze informative delle varie comunità; di diffondere**

of Economics, 91, pp. 103 -126; Steiner P. O. (1952). Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting. *Quarterly Journal of Economics* 66, pp. 194-223.

¹⁷ Sulla definizione di "servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale" cfr. *infra*, par. 3.1.

¹⁸ Contrariamente alla visione "paternalistica" e normativa dei beni di merito, secondo un altro filone del pensiero economico, il fondamento dell'intervento pubblico si basa sull'incapacità da parte degli individui di raccogliere ed elaborare tutte le informazioni a disposizione per fare scelte che massimizzano la propria utilità. La razionalità limitata porta a un disallineamento tra le preferenze individuali e il benessere individuale e l'intervento pubblico avrebbe il ruolo di favorirne la riconciliazione.

una molteplicità di programmi e di punti di vista che siano espressione e valorizzazione delle diverse istanze espresse dalla collettività territoriale.

Lo sviluppo e l'affermazione delle **tecnologie digitali** ha profondamente inciso sulla struttura dell'intero sistema dell'informazione. Cambiano i "supporti fisici" sintetizzabili nella locuzione mezzi di comunicazione di massa, mutano le modalità di diffusione e consumo, si trasforma l'essenza stessa della professione giornalistica¹⁹.

Alle trasformazioni del mezzo televisivo si è affiancata, poi, l'affermazione di Internet, mezzo sempre più utilizzato per reperire contenuti e informazione. La forza informativa di Internet è in ascesa tanto da farlo balzare al secondo posto per frequenza di accesso quando la finalità d'uso è informativa²⁰.

L'incremento delle voci informative cui attingere ha determinato la frammentazione del pubblico su più canali (e in generale su più mezzi), il che ha prodotto una riduzione delle quote di mercato del singolo programma e del singolo canale. Di conseguenza, se da un lato è possibile distribuire una maggiore varietà di contenuti, dall'altro lato gli incentivi a investire in qualità tendono a indebolirsi, poiché al diminuire degli ascolti (e quindi dei ricavi) aumenta l'incidenza dei costi fissi di produzione. Inoltre, la riduzione delle *audience* rende anche meno agevole ricorrere ai sussidi incrociati tra programmi più remunerativi e quelli meno remunerativi. Dunque, il *trade-off* tra varietà e qualità rischia di penalizzare le nicchie di consumo che sono più vulnerabili²¹.

Al contempo, si rileva un cambiamento progressivo dei comportamenti adottati dai consumatori che, sebbene in Italia siano ancora attratti dalla televisione, dirigono la loro attenzione anche verso altri mezzi di comunicazione, altre forme di comunicazione e altri modi di reperire informazioni. In particolare, è aumentata l'autonomia del pubblico nella scelta del *device*, del tipo di contenuto, dei tempi e della modalità di fruizione.

È da osservare che le molteplici piattaforme distributive disponibili e la complessità di modelli di *business* esistenti fa assumere una connotazione varia ai contenuti e alle informazioni: in alcuni casi essi restano dei beni pubblici puri, in altri assumono caratteristiche di veri e propri beni di *club*. In definitiva, il contesto che va delineandosi non sembra dissolvere i fallimenti di mercato – alcuni dei quali semmai si amplificano – né vengono meno le altre motivazioni dell'intervento pubblico nel settore.

In questo ambiente in trasformazione, l'operatore di servizio pubblico è chiamato a svolgere la sua missione, di garantire accesso a tutti i cittadini a una varietà di contenuti capaci di rispondere ai bisogni informativi, culturali, sociali, senza discriminazioni e limitazioni.

Non muta, quindi, la sostanza del compito affidato al servizio pubblico, al contrario emerge la necessità di indirizzarne maggiormente l'azione.

In tal senso, le vecchie e le nuove ragioni dell'intervento pubblico suggeriscono di potenziare il ruolo del servizio pubblico relativamente alle garanzie di qualità e varietà, quest'ultima intesa come eterogeneità dell'offerta. Nell'attuale contesto il servizio pubblico dovrebbe non solo coprire fasce di consumo non servite dal privato, fungendo da complemento alle insufficienze del mercato, ma anche svolgere un ruolo attivo di stimolo all'emergere di nuove istanze nella società, arricchendo il panorama dell'offerta a vantaggio del cittadino e al contempo esercitando un'azione attiva anche sul versante della domanda. Questa rinnovata missione diviene più complessa, perché deve conciliare gli obiettivi di servizio pubblico con le mutate esigenze dei consumatori nel nuovo contesto digitale.

¹⁹ Cfr. Osservatorio Agcom sul giornalismo - II edizione.

²⁰ Cfr. Agcom 2018, Rapporto sul consumo di informazione.

²¹ Si vedano in particolare Coyle D., Siciliani P. (2013). Is there still a place for public service television? RiSJ Report. *University of Oxford: Reuters Institute for the Study in Journalism*; Barwise P., Picard, R. G. (2012). The Economics of Television in a Digital World: What Economics Tell Us for Future Policy Debates. RiSJ Report. *University of Oxford: Reuters Institute for the Study in Journalism*; Foster R., Broughton T. (2012). PSB prominence in a converged media world, *Report by Communications Chambers*; Lin P. (2012). Market provision of program quality in the television broadcasting industry, *Journal of Economic Analysis and Policy*, 11.

In ambito territoriale, le tendenze generali del settore si innestano su due caratteri distintivi di quelli che si configurano come “ambiti locali dell’informazione”: una certa sostituibilità tra mezzi informativi diversi e le difficoltà strutturali che stanno attraversando tali mercati geografici.

Venendo alla prima, a livello locale il servizio pubblico si confronta direttamente non solo con le emittenti televisive e radiofoniche, ma anche con l’editoria locale e con l’offerta *online* dedicata al territorio. I cittadini, infatti, tendono a rivolgersi a un insieme di mezzi diversi e variamente sostituibili tra loro per informarsi sulla comunità cui appartengono, piuttosto che prediligere uno specifico mezzo. Ciò significa che **i mercati locali dell’informazione (rispetto a quelli nazionali) sono, al contempo, segmenti geografici limitati e, viceversa, ambiti merceologici piuttosto ampi.** Come tali saranno analizzati in questa Indagine (v. capitoli 2, 3 e Parte II).

D’altra parte – venendo alla seconda caratteristica – è proprio in **un contesto locale che la sostenibilità economica è divenuta più complicata**, soprattutto, ma non solo, per l’editoria quotidiana, che sul territorio ha una funzione informativa decisiva. I *media*, d’altronde, stanno assumendo dimensioni globali con cui riescono a sfruttare economie di scala ed esternalità di rete mediante produzioni fatte per “grandi pubblici”. Di conseguenza, a fronte della potenziale moltitudine di contenuti e di fonti informative, esiste il concreto pericolo di una carenza di informazione specificamente dedicata alle comunità locali.

L’ambito locale, invece, rappresenta, **dal lato della domanda, un punto di riferimento sempre più importante per l’individuo** che, attraverso il senso di appartenenza alla comunità locale, conserva la propria identità in un ambiente che diventa sempre più globalizzato.

Le osservazioni sin qui espresse circa l’opportunità di prevedere un operatore di servizio pubblico e di rinnovarne la missione non toccano tuttavia il **tema** complesso delle **modalità di organizzazione del servizio pubblico** e, in particolare, dei **meccanismi ex ante di designazione dell’impresa (o delle imprese) incaricata e della valutazione ex post del suo operato (accountability)**. Questa Indagine è, pertanto, volta anche a valutare l’efficacia del servizio pubblico nel contesto locale dell’informazione, discutendo, nel Capitolo 3, criteri di valutazione costi-benefici della sua azione.

L’analisi sul servizio pubblico locale proposta nel Capitolo 3 naturalmente prende a riferimento il modello organizzativo prescelto in Italia, in cui l’affidamento del servizio pubblico è attribuito in concessione decennale dallo Stato in esclusiva a un’unica impresa – pubblica – che assume una serie di obblighi su tutto il territorio nazionale, e su determinati mezzi di comunicazione (radio, tv e Internet), per i quali è remunerata attraverso un meccanismo di finanziamento statale (cfr. *infra*, par. 3.1).

Questa organizzazione-tipo è molto diffusa, sebbene non sia l’unica possibile (cfr. Appendice 2). Un modello diverso prevede che gli obblighi di servizio pubblico siano attribuiti, mediante forme di convenzione, a una o più imprese, anche private, su tutto il Paese o su aree sub nazionali. In questo caso lo Stato mette a gara il servizio pubblico, seleziona uno o più soggetti che rispondono a requisiti prestabiliti e li finanzia con risorse pubbliche. La logica sottostante è che tutti i *media* sono potenzialmente chiamati a fare servizio pubblico e che questo si identifica più in un *modus operandi* che in un determinato soggetto d’impresa, pubblico o privato che sia.

Ma prima di analizzare il ruolo del servizio pubblico, il Capitolo 2 analizzerà, in maniera complessiva, i temi dei mercati locali dell’informazione, evidenziandone caratteristiche, recenti sviluppi, e criticità. Alla Parte II dell’Indagine, è invece demandato l’obiettivo di fornire informazioni di dettaglio su tutti i mercati regionali italiani, che saranno riassunte in brevi schede regionali ideate per essere di semplice e agevole lettura.

2. Una panoramica complessiva sull'informazione locale

L'analisi dello stato dell'informazione locale, che sarà esaminata per le singole realtà territoriali nella seconda Parte dell'Indagine, rileva alcune peculiarità e alcune criticità. L'indagine conoscitiva, infatti, consente di evidenziare fenomeni generali, oltre che relativi alla singola regione, e di individuare punti critici da investigare ulteriormente per poter proporre eventuali correttivi a salvaguardia del pluralismo informativo.

Sulla base di quanto anticipato nel capitolo precedente l'ausilio di alcuni indicatori consente un'analisi accurata e circostanziata per determinare il livello di pluralismo e di concorrenza anche in ambito locale. Infatti, è bene ricordare che l'assetto competitivo concorrenziale e favorevoli condizioni di accesso al sistema dell'informazione sono i presupposti essenziali ad assicurare un livello di pluralismo in grado di realizzare una democrazia compiuta.

Come evidenziato in precedenza (sia in Premessa, v. Tab. P.1, che nel Capitolo 1, v. Tab1.1), la presente Indagine segue un taglio metodologico multidimensionale.

Una **prima analisi** (cfr. par. 2.1) riguarda la **presenza di editori come indice della disponibilità di voci informative indipendenti** (offerta). L'analisi è corroborata dall'esame della distribuzione territoriale dei giornalisti come misura non solo di produzione ma anche di qualità dell'informazione. L'obiettivo di questo approfondimento è quello di verificare l'abbondanza assoluta e relativa, o al contrario la scarsità assoluta o relativa, di fonti informative (di qualità) nei vari contesti territoriali.

Una **seconda dimensione**, riguarda il **consumo effettivo** di informazione da parte dei cittadini (par. 2.2), e la **conseguente rilevanza delle fonti informative per l'opinione pubblica locale** (par 2.3). Tale analisi è indispensabile per capire lo stato del pluralismo nei singoli contesti territoriali. A questo proposito, l'Indagine utilizza una **nuova metodologia** che consente la valutazione del **peso informativo di tutti i gruppi editoriali** (nazionali e locali) in ogni Regione, attraverso la stima della **"total audience informativa"** (ossia del totale della popolazione raggiunta a fini informativi) del complesso delle testate editoriali detenute dalle società su tutti i mezzi (quotidiani, canali televisivi e radiofonici)²².

Il Capitolo contiene delle informazioni che vengono poi approfondite soggettivamente (per il servizio pubblico, nel Capitolo 3) e territorialmente (per ogni singola Regione italiana, nella Parte II) nel prosieguo dell'Indagine. In questo ambito, si enucleano **due evidenze** di tipo tematico, connesse alle due dimensioni analizzate (produzione e consumo, ovvero domanda e offerta).

La prima riguarda l'emergere di **aree del Paese in cui**, a causa della crisi che attraversa i media tradizionali, **iniziano a mancare voci informative indipendenti**, soprattutto con riguardo all'offerta di quotidiani locali, che hanno storicamente caratterizzato il dibattito pubblico di territorio in Italia a partire dalla fine dell'800²³. Quest'evoluzione rappresenta una vera e propria discontinuità nell'ambito dell'ecosistema informativo italiano, e, allo stato, non appare emergere un'offerta nuova, anche e soprattutto di natura digitale, pronta a sostituire quella precedente. L'Autorità segue da vicino sia l'una - la crisi delle fonti tradizionali²⁴ -, che l'altra - l'emergere di nuove voci²⁵-, e ritiene che, come già affermato in precedenza, sia

²² Per motivi metodologici, l'analisi non include le testate esclusivamente digitali, a cui l'Autorità ha recentemente dedicato uno specifico approfondimento, i cui risultati sono tenuti in debita considerazione anche ai fini della presente Indagine conoscitiva (v. Agcom, "[Osservatorio sulle testate online: Rapporto 2018](#)").

²³ Alla fine dell'800, con l'avvento delle prime tecnologie in grado di produrre, a livelli industriali, giornali cartacei in numerose copie, vengono pubblicati in Italia i principali quotidiani, la maggior parte dei quali avevano uno spiccato orientamento all'informazione di territorio: La Nazione inizia le pubblicazioni nel 1859, Il Giornale di Sicilia nel 1860, L'Osservatore Romano nel 1861, La Stampa nel 1867, Il Corriere della Sera nel 1876, Il Messaggero nel 1878, L'Eco di Bergamo nel 1880, Il Piccolo nel 1881, Il Resto del Carlino nel 1885, Il Secolo XIX nel 1886, Il Gazzettino nel 1887, Il Mattino e La Nuova Sardegna nel 1892, La Gazzetta dello sport nel 1896. Solo successivamente, sono sorti anche gli organi ufficiali dei partiti politici italiani: l'Avanti! (PSI) nel 1896, La Voce Repubblicana (PRI) nel 1921, Il Popolo (DC) nel 1923, l'Unità (PCI) nel 1924.

²⁴ Cfr., ad esempio, Agcom, "[Indagine Conoscitiva su Informazione e Internet in Italia](#)", marzo 2015; v. in particolare Capitoli 3 e 5.

²⁵ Cfr. "[Osservatorio sulle testate online: Rapporto 2018](#)", cit.

necessario e urgente un **ripensamento delle politiche di sostegno all'intero comparto**²⁶, che favorisca la presenza e l'affermazione di una pluralità di fonti locali diverse, indipendenti e in competizione tra loro. Riaffermando nel nuovo contesto tecnologico e di mercato, quanto già sostenuto dalla Corte Costituzionale, nel 1993 (Sent. 112/93), **occorre assicurare l'accesso al sistema dell'informazione "al massimo numero possibile di voci diverse"**.

Una seconda, connessa, questione riguarda l'emergere in alcuni ambiti territoriali di **posizioni di forza informativa di alcuni soggetti privati**. Mentre il ruolo svolto dal servizio pubblico in questi contesti sarà discusso approfonditamente nel prossimo capitolo, in questa sede si rileva come la crisi del settore stia conducendo a un consolidamento delle voci, fino ad arrivare, in alcuni casi, a situazioni di forte **concentrazione regionale dei media**. In questo ambito, l'Autorità intende svolgere la propria attività in modo da **evitare "la posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato"**, la quale *"non potrebbe non comprimere la libertà di manifestazione del pensiero di tutti quegli altri soggetti che, non trovandosi a disporre delle potenzialità economiche e tecniche del primo, finirebbero con il vedere progressivamente ridotto l'ambito di esercizio delle loro libertà"* (cfr. Corte Costituzionale sentenza n.148/81).

²⁶ *"In questo scenario, è evidentemente da ripensare completamente anche il ruolo dell'intervento pubblico a sostegno del sistema informativo, nazionale e locale"* (Agcom, Indagine su Informazione e Internet in Italia, par. 526, pag. 218).

2.1 La disponibilità di fonti informative a livello locale

L'analisi dell'offerta informativa locale, intesa nella prospettiva di tutela del principio pluralistico come numero di voci disponibili, non può che prendere avvio dall'esame della distribuzione delle **fonti informative presenti in ciascuna regione**.

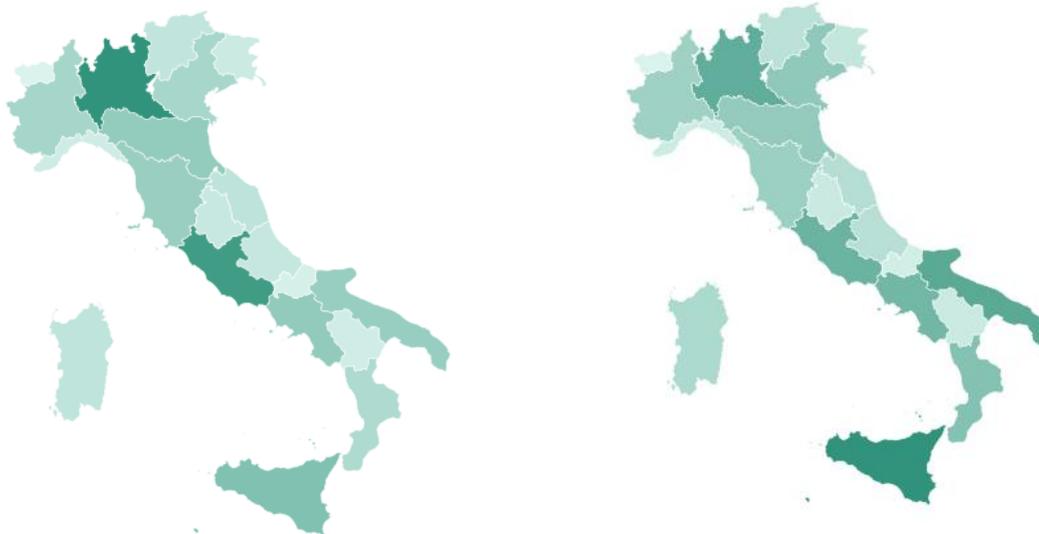
Un indicatore in tal senso è rappresentato dal numero di fonti di informazione con sede, legale o operativa, in una regione (Figura 2.1). Tale variabile, infatti, oltre a fornire un'indicazione circa l'incidenza del comparto industriale per l'economia regionale, esprime direttamente la prossimità degli editori e delle figure professionali che si occupano della produzione dei contenuti informativi rispetto ai cittadini che risiedono in una determinata area e, dunque, la loro attitudine a trattare gli accadimenti che si verificano nel medesimo territorio.

Al riguardo, considerando tra le fonti informative stabilite nei diversi ambiti regionali anche quelle a diffusione nazionale (incluse le testate online), spiccano per numero di imprese di informazione presenti la Lombardia e, in seconda battuta, il Lazio. Focalizzando, invece, l'attenzione sulle sole fonti a diffusione locale, è la Sicilia a registrare il maggior numero di imprese di informazione con sede nella regione, seguita dalla Puglia e dalla Lombardia (si veda Par. 2.3).

Figura 2.1 – Numero di fonti informative in base alla sede legale/operativa per regione

a) Fonti complessive

b) Fonti locali



In linea generale, come riportato nella Figura 2.1, si riscontra un'**elevata differenziazione territoriale** per numero di fonti di informazione localizzate nella singola regione, con il permanere di un insieme di **regioni caratterizzate da una presenza ridotta o molto ridotta di voci informative**.

Soffermandosi sull'analisi per mezzo delle fonti informative, si osserva come in tutte le regioni siano stabilite emittenti radiofoniche ed editori online (anche in virtù delle minori barriere all'entrata che caratterizzano il comparto), mentre non tutte annoverano la presenza di quotidiani con una sede sul territorio. D'altronde, si rileva che, come sarà meglio approfondito nel paragrafo successivo, la radio, tranne sporadici casi, non viene considerata dai cittadini tra le fonti locali più rilevanti per informarsi.

Nel panorama regionale, la Valle d'Aosta registra la minore presenza di imprese editoriali: soltanto quattro emittenti radiofoniche, sette editori online e una emittente televisiva sono localizzati sul territorio, mentre nessun quotidiano ha attualmente sede nella regione.

In termini più ampi, negli ultimi anni, si sta assistendo ad una **generale riduzione di fonti informative** (quindi, voci) **a carattere locale**, riconducibile principalmente alla **crisi strutturale** che dapprima ha interessato soprattutto la carta stampata e che ha progressivamente investito anche gli altri mezzi di comunicazione.

Nel dettaglio, la sensibile contrazione dei ricavi conseguiti ha generato un'ulteriore pressione sulle imprese, le quali, per contenere il più possibile i costi, hanno diminuito ulteriormente i fondi destinati al finanziamento dell'informazione. Infatti, il ridimensionamento dei fatturati (sia in termini di raccolta pubblicitaria che di contributi pubblici ottenuti) si è tradotto in una compressione dei margini di profittabilità, oggi spesso negativi, che ha indotto gli editori a limitare drasticamente le somme investite nel prodotto informativo.

Nell'ambito dell'Indagine conoscitiva su "Informazione e Internet", l'Autorità aveva già evidenziato le criticità del sistema informativo locale, avvertendo come 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 avessero spinto l'informazione locale in un angolo. **Nonostante** vi sia **ampia domanda di informazione legata al territorio** nella quale questo tipo di notizie figura ai primi posti tra quelle più richieste dai cittadini, gli **operatori locali**, salvo rare eccezioni, **stentano a trovare una propria collocazione e una sostenibilità economica** nell'attuale ecosistema.

Stanti le stringenti condizioni economiche e finanziarie, in diversi casi, le imprese hanno adottato politiche di consolidamento degli assetti societari (nella forma di acquisizioni/fusioni, oltre che di accordi commerciali), generando, in taluni ambiti regionali, una maggiore concentrazione (v. par. 2.3).

Gli aspetti di criticità sopra esposti hanno riguardato in modo particolare i **quotidiani: diverse testate sono state chiuse o acquisite da altri editori, riducendo di fatto il numero di voci informative disponibili** sull'attualità locale in dati territori, tanto da portare alcune regioni (non solo, come visto, la Valle d'Aosta ma anche la Calabria) a **non contare più sulla presenza di alcun quotidiano locale**.

Figura 2.2 - Numero di quotidiani con sede nella regione



Anche dal punto di vista della fruizione da parte del pubblico, valutata attraverso i dati di diffusione (si vedano al riguardo le schede regionali nella II parte dell'Indagine), i quotidiani mostrano una complessiva flessione, soprattutto a partire dal 2014, che risulta particolarmente accentuata nelle regioni meridionali (Calabria, Sicilia, Molise, Basilicata, ma anche Campania) e meno marcata nell'area centro-settentrionale del Paese (Trentino Alto Adige, Veneto, Emilia Romagna, Marche, Umbria e parzialmente anche il Lazio).

I quotidiani, peraltro, sono il mezzo a maggior vocazione territoriale; la creazione del senso della comunità è sempre stata una peculiarità delle testate locali al servizio di una società geografica ben definita (la maggior parte dei quotidiani locali ha una dimensione provinciale). In quasi tutte le regioni, il primo quotidiano per diffusione è un quotidiano locale (incluso anche i macro-regionali), ad eccezione delle regioni (come Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta, con il *Corriere della Sera* e *La Stampa*) in cui le testate nazionali hanno le proprie radici storiche e assolvono anche la funzione di informazione locale.

Un'analogha attitudine a costituire un riferimento per la comunità locale - associata d'altra parte alle nuove potenzialità di interazione sociale insite nel mezzo digitale - si rinviene nelle **testate online**, che, pur avendo una diffusione potenzialmente mondiale, sono atte a configurarsi come nuovo strumento di consolidamento dell'identità locale. L'Autorità, nel recente "Rapporto sulle testate online", calcola in ben oltre un migliaio gli editori che editano testate online; molti di essi provengono dai media tradizionali, prevalentemente da quotidiani e periodici. Limitando l'analisi ai soli editori web puri, attualmente essi possono essere stimati in circa **800 unità**. **Oltre la metà** delle testate online (51%) presenta proprio un **profilo locale**, con un bacino territoriale di riferimento che più frequentemente ha un'estensione provinciale (34%), rispetto ad ambiti più ristretti (comunale, 3%) o più allargati (regionale, 14%). Ciò indica l'esistenza, a parità di altre condizioni, di una dimensione territoriale ottima minima della testata online che coincide con un bacino di utenza provinciale.

L'informazione online, quindi, potrebbe delineare il futuro di molti editori locali, anche se al momento, tranne in pochi casi isolati, non sembra riuscire a svolgere questo ruolo. La parte informativa del web, specie nella sua componente puramente digitale, non registra valori economici e finanziari tali da far pensare a una sua sostenibilità. Come ampiamente illustrato nel sopra citato "Rapporto sulle testate online", si tratta di realtà generalmente di **dimensioni ancora troppo ridotte**, non in grado di rappresentare una significativa fonte informativa e una effettiva alternativa.

Infatti, emerge in tutta la sua rilevanza la sussistenza di una forte correlazione tra risorse economiche e investimenti. La carenza di adeguate risorse, correlata all'asimmetrica distribuzione della pubblicità online (fonte prevalente di finanziamento), **impedisce spesso agli editori online di strutturarsi, investendo nella professione giornalistica da un lato e in risorse e professionalità tecniche adeguate dall'altro**.

Un ulteriore indicatore valutabile nell'analisi dell'offerta informativa locale è costituito dalla distribuzione dei **giornalisti** impiegati in ciascuna regione (cfr. Figura 2.3).

La ripartizione territoriale delle risorse giornalistiche, come prevedibile, ricalca tendenzialmente quella degli editori in base alla sede di stabilimento, seppur evidenzia ancora più marcatamente la disparità per macro-area. Inoltre, una forte differenza tra le due distribuzioni si riscontra in corrispondenza del Lazio, regione dove ha sede legale la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, che impiega una elevata porzione del totale dei giornalisti dipendenti.

Figura 2.3 – Numero di giornalisti per regione



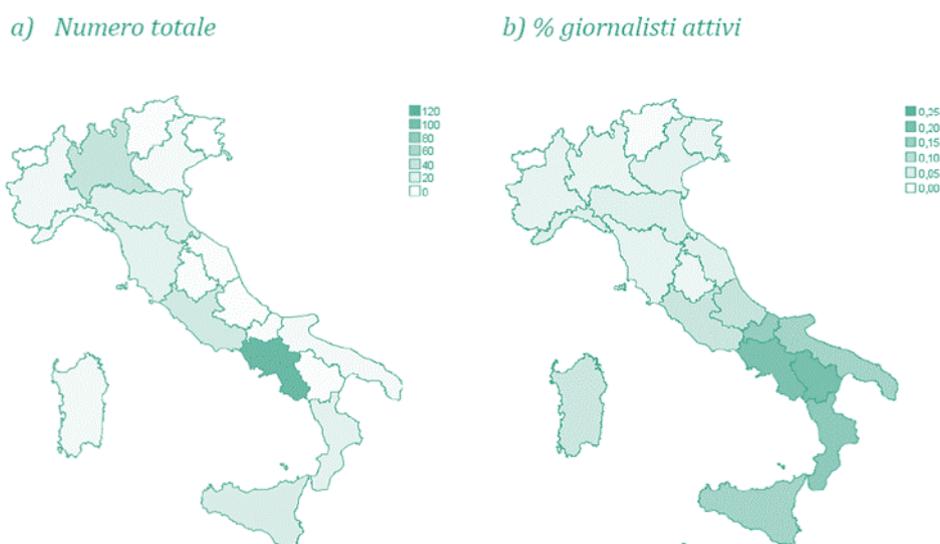
Guardando al numero complessivo di risorse mediamente impiegate dalle imprese di informazione, i giornalisti rappresentano circa la metà dei dipendenti, anche se alcune regioni registrano valori inferiori (come nel caso del Lazio, 26%) o superiori (come Toscana e Liguria, 60%).

Sotto il profilo delle criticità di ordine economico e legate alle **intimidazioni** subite dai giornalisti, le analisi effettuate nella scorsa edizione dell'Osservatorio sul giornalismo confermano lo squilibrio territoriale, con una situazione più problematica nel Sud e nelle Isole.

Nello specifico, si rileva una precarietà del lavoro superiore al 45% nel Mezzogiorno, mentre nelle altre aree geografiche del Paese i valori superano di poco il 30%, con uno scarto quindi di circa quindici punti percentuali.

Dal lato delle intimidazioni, valutando la distribuzione geografica del fenomeno è necessario distinguere il numero di giornalisti minacciati in termini assoluti (Figura 2.4a) dai valori rappresentati in proporzione ai giornalisti attivi nella regione di riferimento (Figura 2.4b). In particolare, quest'ultima distribuzione evidenzia con forza **le criticità strutturali del nostro Paese, laddove nel Mezzogiorno sono maggiormente presenti fenomeni di criminalità organizzata e, quindi, minacce per la professione giornalistica.**

Figura 2.4 – Giornalisti minacciati per Regioni



Si evidenzia che i giornalisti che operano in **ambito locale risultano maggiormente minacciati**, poiché la condizione di debolezza economica aggrava anche la vulnerabilità di questi ultimi nei confronti delle intimidazioni. Parimenti, le piccole realtà locali già duramente colpite dalla crisi, con strutture editoriali poco floride, sono più fragili nell'affrontare le intimidazioni, quindi spesso incapaci di sostenere i costi processuali derivanti da denunce e azioni legali, nonché di garantire una copertura professionale al giornalista. La condizione economica degli editori comprime sempre di più quella dei giornalisti, caratterizzata da un precariato diffuso e da retribuzioni sempre più esigue, il che rende sempre più arduo per i giornalisti riuscire a opporsi alle diverse forme di censura imposte dall'esterno.

Se si confrontano i giornalisti che si occupano di politica e cronaca locale con quelli che affrontano gli stessi temi a livello nazionale, ne emerge che i primi sono costretti ad affrontare problematiche di entità notevole, sia in termini di minacce e intimidazioni (avvertimenti, aggressioni e danni a beni personali), sia, soprattutto, a livello di criticità di ordine economico (rischio occupazionale e precarietà).

L'informazione locale assolve a numerose funzioni nella società; oltre ad informare, come anticipato, contribuisce a creare o rafforzare un'identità locale della comunità. In questo contesto, le voci fuori dal coro, che denunciano atti illegittimi concernenti persone vicine o note, perturbano gli equilibri esistenti, e sono spesso vissute come espressione di un tradimento, portando al conseguente isolamento sociale dei giornalisti e delle loro famiglie. In ambito locale, le intimidazioni subite possono determinare *"un'informazione contigua, compiacente o persino collusa con le mafie. Perché se è vero che gli episodi di compiacenza a volte sono il prodotto di minacce subite, è pur vero che esiste un reticolo di interessi criminali che ha trovato in alcuni mezzi d'informazione e in alcuni editori un punto di saldatura e di reciproca tutela"*²⁷.

²⁷ Comitato Mafia, giornalisti e mondo dell'informazione, costituito nell'ambito della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, Camera dei deputati, XVII legislatura.

2.2 Il consumo delle fonti informative locali

Come anticipato in precedenza, l'analisi della fruizione di informazione è determinante per valutare il livello di pluralismo. Infatti, soprattutto in presenza di concentrazioni, è rilevante conoscere le fonti più importanti per i cittadini.

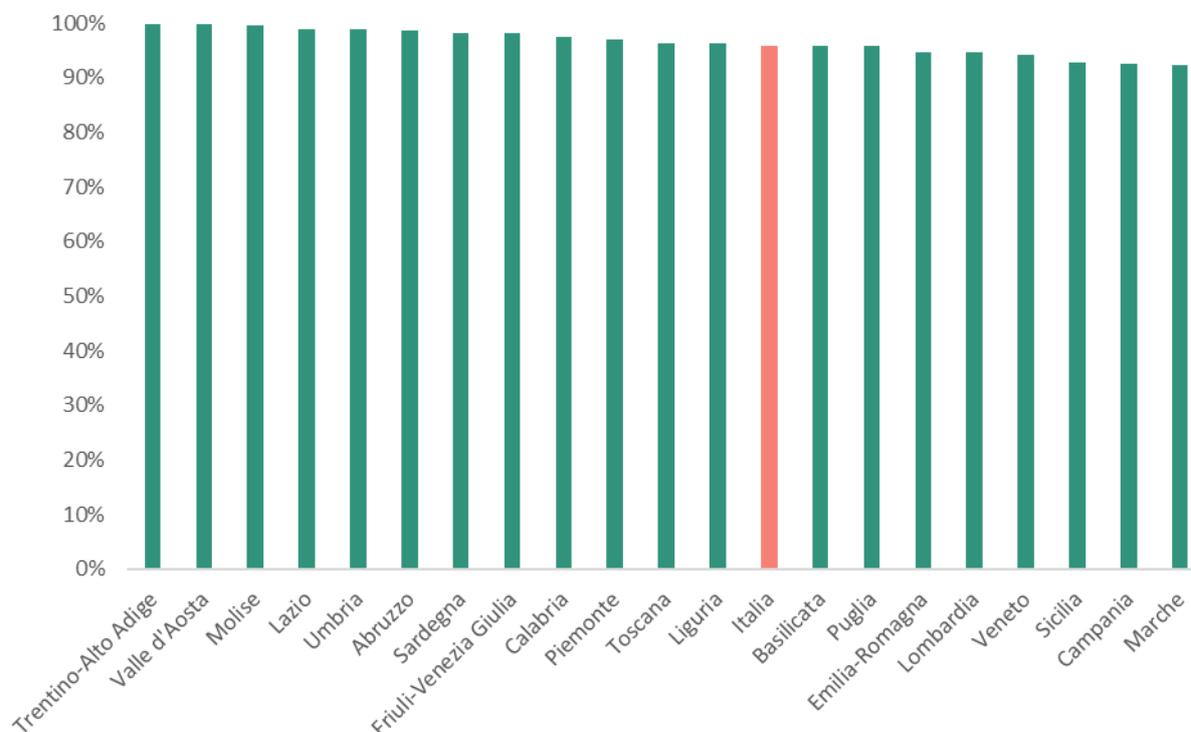
Nell'introdurre l'analisi sul tema dell'informazione locale, un primo aspetto che si ritiene utile richiamare è che l'accesso all'informazione, prima ancora che il consumo della stessa, dipende strettamente dalla possibilità di utilizzare i mezzi di comunicazione; in altri termini, l'accesso ai media è il prerequisito per poter essere raggiunti dalle informazioni e dai contenuti veicolati dai vari mezzi.

Come descritto dall'Autorità nel recente Rapporto sul consumo di informazione, l'accesso ai mezzi di comunicazione si configura, quindi, come *"il primo passo del percorso che conduce il cittadino a essere adeguatamente informato, passo che il 97% della popolazione italiana compie in un giorno medio"*²⁸.

Per approfondire le caratteristiche dell'accesso ai mezzi di comunicazione nonché le dinamiche della domanda di contenuti e servizi di informazione, in particolare a carattere locale, l'Autorità, tramite GfK Italia, ha condotto un'apposita indagine su un campione di oltre 14 mila individui rappresentativo della popolazione italiana (con almeno 14 anni) a livello nazionale e regionale (v. Appendice 4, Parte III).

Le analisi empiriche evidenziano che in Italia, **circa il 95% della popolazione si informa** su almeno un mezzo di comunicazione tra Tv, radio, quotidiani (cartacei e digitali) e internet (Figura 2.5); in altri termini, la quasi totalità degli italiani ricerca, o anche soltanto accede a notizie relative a ciò che accade in Italia, nella realtà locale in cui vive (regione, provincia o comune), oppure a fatti che vanno oltre i confini nazionali.

Figura 2.5 – Cittadini che si informano, per regione (%)



Fonte: GfK Italia per l'Autorità

²⁸ Agcom, Rapporto sul consumo di informazione, 2018, p. 4.

Tuttavia, tra l'accesso ai mezzi e l'accesso all'informazione possono frapporsi fattori di esclusione e/o marginalizzazione, spesso ascrivibili a caratteristiche individuali, tali da arrestare il processo informativo del cittadino. È quanto si osserva per una fetta pari al 5% della popolazione italiana che non si informa affatto o almeno non lo fa attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Sulla domanda di informazione agiscono fattori che potrebbero essere ricondotti, in senso ampio, ad un'origine culturale, siano essi di tipo strutturale, vale a dire radicati sul territorio, oppure di stampo più soggettivo, ossia legati alla propensione degli individui.

In numerose ricerche inerenti ai Paesi occidentali emerge che la televisione è molto utilizzata da ampie fasce di popolazione per accedere a contenuti informativi sui fatti di attualità, di cronaca e politica nazionale e internazionale, in virtù soprattutto della pervasività del mezzo (in tal senso, l'Autorità ha più volte riscontrato questa circostanza)²⁹. Valgono, dunque, per il consumo di informazioni molte delle determinanti che influenzano il consumo di contenuti televisivi³⁰.

Per quanto riguarda il consumo televisivo, si sono affermati due approcci principali di analisi: un primo filone si è concentrato sull'esame dei fattori individuali che influenzano il consumo di contenuti televisivi; un secondo approccio di ricerca, invece, si è focalizzato su fattori cosiddetti di contesto.

Nell'ambito delle determinanti individuali si è esaminato come le caratteristiche degli individui (genere, età, condizione occupazionale, reddito, livello di istruzione, etc.), le preferenze e la soddisfazione e gratificazione percepite guidino le scelte dei telespettatori. Questo filone di ricerca ha alla base l'ipotesi che l'individuo, consapevole dei propri bisogni, sceglie i contenuti in ragione delle preferenze e dell'utilità che riceve³¹.

Tra le variabili socio-demografiche, l'età e il livello di istruzione sono considerati fattori rilevanti che spiegano il consumo di informazioni da parte degli individui (Hargreaves, Thomas, 2002; Kocher, 2008; Grabe, Yegiyen, 2009; Tang, Cooper, 2012). La ricerca ha altresì analizzato le motivazioni individuali a informarsi attraverso il mezzo televisivo e l'interesse per l'informazione è risultato una delle motivazioni più importanti: in particolare, può trattarsi di interesse per la politica (Prior, 2007), oppure di interesse per le notizie in generale (Hoffner, Fujioka, Ye, Ibrahim, 2009). È stata altresì analizzata la relazione tra consumo di informazione e partecipazione alla vita politica e all'impegno civile nella comunità locali di appartenenza (Ksiazek, Malthouse, Webster, 2010).

In un alveo diverso si collocano le ricerche che hanno evidenziato come il consumo di contenuti televisivi sia influenzato da elementi che identificano un certo ambiente e agiscono da vincolo alle scelte dei consumatori; ad esempio è stato studiato l'impatto esercitato dall'accesso ad altri mezzi di comunicazione, dalla tecnologia, dalla disponibilità di contenuti, dalle strategie di programmazione delle imprese, dalla concentrazione del mercato, dal prezzo dei contenuti, da effetti traino, da effetti prodotti dal tempo atmosferico e dal calendario, nonché dall'ambiente istituzionale³².

²⁹ Cfr. da ultimo, Agcom, Rapporto sul consumo di informazione, 2018.

³⁰ Cfr. Lee A. M. (2013). News audiences revisited theorizing the link between audience motivations and news consumption, *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 53(3), pp. 300-317.

³¹ Si vedano, tra gli altri, Papacharissi Z., Mendelson A. L. (2007). An exploratory study of reality appeal: uses and gratifications of reality TV shows. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 42(4), pp. 435 - 456. Rubin A. M. (2002). The uses-and-gratifications perspective of media effects. In J. Bryant & D. Zillman (Eds.), *Media effects: Advances in theory and research*, 2nd ed., (pp. 525-548). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates. Ruggiero T. E. (2000). Uses and gratifications theory in the 21st century. *Mass Communication & Society*, 3(1), pp. 3-37. Katz E., Blumler J.G., Gurevitch M. (1974). Utilization of mass communication by the individual. *The uses of mass communications: current perspectives on gratifications research*, 3, pp. 19-32.

³² Yuan E.J., Ksiazek T.B. (2011). The duality of structure in China's national television market: a network analysis of audience behavior. *Journal of Broadcasting & Electronic Media* 55(2), pp. 180-197. Webster J. G. (2009). The role of structure in media choice. *Media Choice: a theoretical and empirical overview* (pp. 221-233). New York, Taylor & Francis; Cooper R. (2003). An expanded, integrated model for determining audience exposure to television. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 37(4), pp. 401-418. Webster J. G., Wang T. Y. (1992). Structural determinants of exposure to television: the case of repeat viewing. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 36(2), pp. 125-136.

Nell'ambito dei fattori di contesto che incidono sull'ascolto di contenuti di natura informativa, invece, sono stati analizzati il tempo dedicato alla Tv (Wonneberger, Schoenbach, van Meurs, 2011; Webster e Wakshlag, 1983); il consumo di programmi televisivi da parte di gruppi di utenti (Webster, Wakshlag, 1982); l'influenza delle strategie di programmazione mediante effetti cosiddetti di *lead-in* e *lead-out* per i quali la visione può essere indotta dal programma che segue o che precede (Marcinkowski, 2010; Eick, 2007); l'influenza esercitata da altri generi e da altri mezzi di comunicazione (Taneja e Viswanathan, 2014).

Individui e contesto non operano in maniera disgiunta, ma interagiscono tra loro determinando il livello di attenzione dei consumatori nei riguardi dei *media*, secondo quel processo che è stato definito come "dualità dei *media*"³³. L'idea che i fattori di contesto e quelli individuali influenzino congiuntamente il consumo televisivo ha alimentato un più recente filone di analisi che ha dato vita a una serie di lavori scientifici i quali hanno tentato una riconciliazione dei due quadri interpretativi, studiando i meccanismi di interazione tra le molteplici forze in gioco³⁴.

Considerando, nel caso in esame, come unità territoriali di contesto le Regioni (v. la Parte II dell'Indagine in cui vengono fornite delle schede per ogni Regione italiana), l'analisi indica che l'accesso ad almeno un mezzo di comunicazione con il preciso intento di reperirvi informazioni presenti una **certa omogeneità sul territorio** (v. ancora Figura 2.5), essendo la differenza tra la regione in cui ci si informa maggiormente (il Trentino Alto-Adige) e quella in cui ciò avviene meno spesso (le Marche) di appena 7 punti percentuali (oltre il 99% nel primo caso, a fronte del 92,3% del secondo caso).

2.2.1 Il consumo di informazione locale

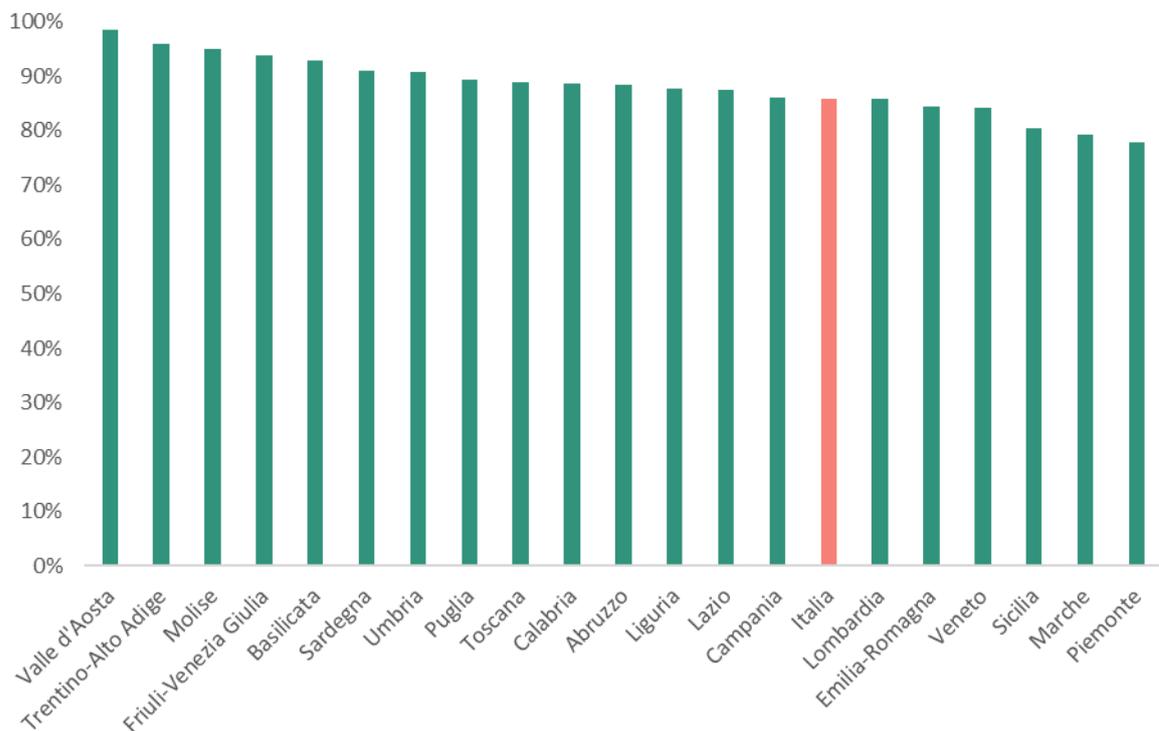
Il consumo di informazione locale ha ricevuto minore attenzione da parte degli studiosi, a causa della scarsa possibilità di generalizzare i risultati, della difficoltà di effettuare confronti e reperire dati. Cionondimeno, sembra emergere che l'informazione locale interessi ampie fasce di utenti, anche appartenenti a segmenti di consumo diversi, e che il suo consumo sia trainato dal consumo di programmi locali di altro genere, quali sport, meteo, notizie sul traffico (Ksiazek, Malthouse, Webster, 2010); inoltre, parte della ricerca scientifica ha approfondito i temi inerenti alla "prossimità culturale", concetto multidimensionale che racchiude in sé elementi (lingua, razza, religione, etc.) che influenzano il consumo di *media* sia nazionali sia locali (Oberholzer-Gee, Waldfogel, 2009; Ksiazek, James, Webster, 2008). In ultimo, è stato esaminato come i *pattern* di consumo di informazione cambino anche a seconda dell'area geografica (rurale, urbana, suburbana), soprattutto per ciò che riguarda i mezzi utilizzati per accedere all'informazione locale (Pew Research Center, 2012).

In Italia, l'attenzione verso l'informazione locale, che rappresenta una fattispecie di informazione avente la caratteristica di essere circoscritta al territorio o alla realtà locale, appare ampia, se si considera che **l'86% dei cittadini si informa abitualmente su fatti locali**, attraverso canali televisivi, emittenti radio, quotidiani o servizi online (siti e app di testate online, social network, motori di ricerca) (Figura 2.6).

³³ Webster J. G. (2011). The duality of media: A structurational theory of public attention. *Communication Theory*, 21(1), pp. 43–66.

³⁴ Cfr. ad esempio, Kim S. J., Viswanathan V. (2015). The role of individual and structural factors in explaining television channel choice and duration. *International Journal of Communication*, 9, pp. 3502 – 3522; Taneja H., Viswanathan V. (2014). Still Glued to the Box? Television Viewing Explained in a Multi-Platform Age Integrating Individual and Situational Predictors. *International Journal of Communication*, 8, pp. 2134 – 2159; Wonneberger A., Schoenbach K., e van Meurs L. (2011). Interest in news and politics—or situational determinants? Why people watch the news. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 55(3), pp. 325–343; Cooper R., Tang T., (2009). Predicting audience exposure to television in today's media environment: an empirical integration of active-audience and structural theories. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 53(3), pp. 400-418.

Figura 2.6 – Cittadini che si informano a livello locale, per regione (%)



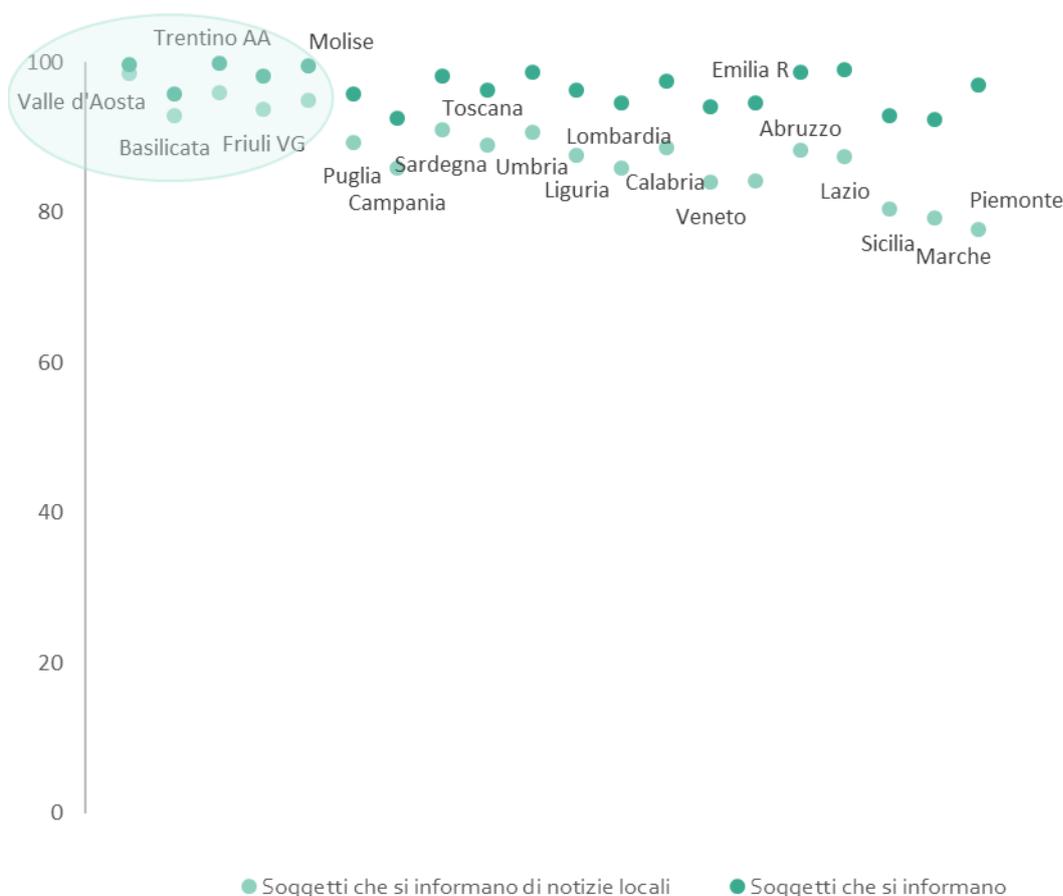
Fonte: GfK Italia per l'Autorità

È interessante notare come, nel caso dell'informazione locale, vi sia una più **accentuata disomogeneità tra le diverse aree del Paese**: la differenza tra la regione in cui i cittadini si informano di più e quella in cui ciò avviene più di rado triplica, passando infatti da 7 a 21 punti percentuali (v. ancora Figura 2.6).

In particolare, emerge una pronunciata attenzione verso l'informazione locale nelle regioni caratterizzate da forti comunità locali con specificità culturali e/o linguistiche, quali la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige che presentano percentuali elevatissime e prossime al 100% della popolazione locale (rispettivamente 98% e 96%). In questa direzione va anche la penetrazione raggiunta da Friuli Venezia Giulia (94%) e Sardegna (91%), così come appare naturale che in Lazio e Lombardia la dimensione locale sia più sfumata. Viceversa, sorprende il basso dato di regioni quali Veneto (84%), Sicilia (80%) e Piemonte (78%), che si colloca in ultima posizione.

Il confronto tra le percentuali dei cittadini che si informano in generale rispetto a quelle che lo fanno sui fatti locali (v. Figura 2.7) mette in evidenza l'esistenza di un gruppo di **Regioni** (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Molise) in cui **l'informazione coincide essenzialmente con quella di territorio**.

Figura 2.7 – Cittadini che si informano per Regione: informazione generale vs. locale (%)



Declinando poi i diversi mezzi utilizzati nella ricerca di informazioni a carattere locale, emergono alcune interessanti evidenze (Figura 2.8).

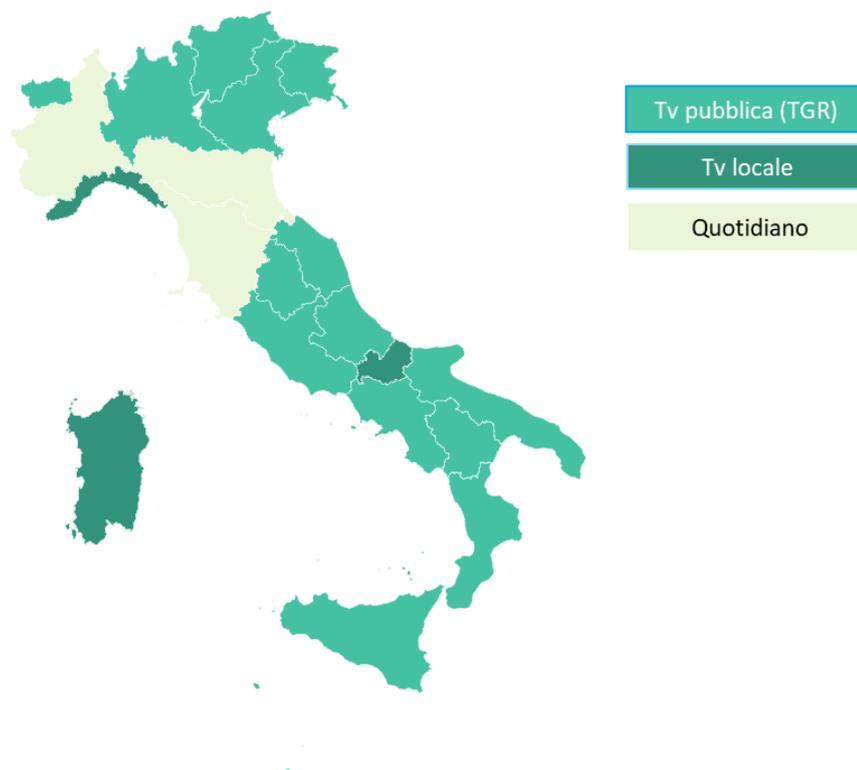
In primo luogo, il **mezzo televisivo si conferma la fonte principale quasi omogeneamente su tutto il territorio italiano**, superando le precedenti differenziazioni territoriali: in 17 regioni su 20 la principale fonte di informazione locale è rappresentata da un canale televisivo. La televisione, confermando quanto evidenziato dalla letteratura (v. supra), risulta per i cittadini la fonte prevalente.

In questo ambito, in secondo luogo, si afferma **il ruolo dei brand nazionali**. In particolare, il **servizio pubblico radiotelevisivo**, attraverso il **TGR**, risulta la più importante fonte di informazione locale in ben 14 regioni italiane. La testata regionale della Rai raggiunge valori molto elevati, specie nelle regioni in cui la programmazione è offerta anche in altre lingue, oltre all'italiano. In Valle d'Aosta, ad esempio, dove è presente una redazione in lingua francese, la percentuale di individui che hanno dichiarato di informarsi su notizie riguardanti avvenimenti a carattere locale tramite il TGR è pari al 71%. Anche in Trentino Alto Adige, dove è presente una redazione in tedesco e ladino, il 60% degli individui si informa di *news* locali tramite il TG Regionale. In queste regioni, l'informazione locale di servizio pubblico si colloca al primo posto per il carattere distintivo della sua programmazione, destinata alle minoranze linguistiche e culturali (cfr. Capitolo 3).

Più in generale si evidenzia come il TGR sia identificato dai cittadini quale fonte principale specificamente dedicata a fatti della comunità territoriale, risultando sempre al primo o al secondo posto tra le fonti di informazione locale.

Sempre nell'ambito del mezzo televisivo, emergono **alcune realtà locali** che assumono una particolare rilevanza in Liguria, Sardegna e Molise (e Puglia dove l'operatore non risulta al primo posto soltanto perché la propria quota è suddivisa tra due canali facenti capo al medesimo gruppo).

Figura 2.8 – La prima fonte informativa locale, per regione



Il **quotidiano**, seppur in estrema difficoltà (v. par. 2.1), conferma la sua connaturata attitudine a soddisfare essenzialmente l'esigenza di informazione attiva da parte dei cittadini³⁵, in quanto rappresenta l'unico mezzo che, al netto delle inserzioni pubblicitarie, offre contenuti (per lo più di tipo testuale, cui possono aggiungersi contenuti audiovisivi nella versione digitale), interamente dedicati all'informazione. Dall'analisi svolta, peraltro, il quotidiano si caratterizza come il mezzo a maggiore vocazione territoriale (si vedano al riguardo le singole schede regionali in cui il *ranking* dei quotidiani vede spesso ai primi posti i quotidiani locali, a differenza del mezzo televisivo che vede prevalenti i *brand* nazionali).

Più in dettaglio, il quotidiano occupa il primo posto in Toscana, Piemonte e in Emilia-Romagna, anche se occorre notare come la regione non sia sempre l'ambito territoriale di analisi più rappresentativo per le testate quotidiane in quanto, in svariati casi, la loro offerta informativa è articolata a livello sub-regionale e copre realtà locali più circoscritte, come quelle provinciali (cfr. Parte II).

Anche in questo caso, però, emerge **l'aspetto di brand nazionale**. Infatti, in tutte e tre le Regioni il quotidiano che viene identificato quale fonte principale di informazione locale appartiene ad un gruppo editoriale nazionale: Monrif in Emilia-Romagna (*Il Resto del Carlino*) e Toscana (*La Nazione*) e GEDI in Piemonte (*La Stampa*).

³⁵ Cfr. F. Drago, T. Nannicini, F. Sobbrivo, (2014), "Meet the press: how voters and politicians respond to newspaper entry and exit", *American Economic Journal: Applied Economics* 6(3), pp. 159-188.

Tuttavia, le considerazioni che precedono non devono far sottovalutare l'esistenza di alcuni soggetti locali che, raggruppando più testate (e in generale più brand informativi), riescono ad ottenere una significativa forza informativa sul territorio. Ad esempio, in Trentino Alto Adige uno stesso editore raggruppa le quattro testate più diffuse nella Regione arrivando così a detenere la *leadership* assoluta nei quotidiani e più in generale una posizione di primazia nell'informazione locale (v. par. 2.3.1).

Ciò prelude alla **necessità di verificare**, non tanto la penetrazione di una singola fonte di informazione, quanto piuttosto la **posizione complessiva raggiunta da un gruppo editoriale nel contesto locale**. Il prossimo paragrafo si pone, pertanto, l'obiettivo di soddisfare questa necessità conoscitiva dell'Autorità.

2.3 La concentrazione dei mercati dell'informazione locale

L'attenzione alla salvaguardia del principio pluralistico permette, come detto, di prevenire le situazioni in cui un singolo operatore sia in grado di esercitare un'eccessiva influenza sul sistema informativo e sulla formazione dell'opinione pubblica. Tale aspetto è ancora più rilevante in un contesto geografico limitato quale l'ambito locale.

In tal senso, non si può limitare l'indagine alla sola numerosità di voci presenti sul territorio (v. paragrafo 2.1), o anche, alla rilevanza per i cittadini delle singole fonti informative (paragrafo 2.2). È da verificare, infatti, se queste diverse voci siano realmente indipendenti o se fanno capo ad un unico (o comunque pochi) soggetto editoriali.

Al fine di garantire il pluralismo informativo, come sostiene anche la Corte Costituzionale, è necessario che siano presenti e che si possano affermare una pluralità di voci diverse, intese come il maggior numero di fonti locali distinte, indipendenti e in competizione tra loro e che sia impedita *“la posizione di preminenza di un soggetto o di un gruppo privato”*.

L'analisi per valutare il pluralismo in una specifica area del Paese deve, quindi, includere tutti gli editori in grado di influenzare i contenuti informativi cui i cittadini possono avere accesso, e deve essere integrata da un'indagine circa la proprietà dei diversi brand informativi.

Nella Tab. 1.1 sono stati identificati alcuni indicatori di pluralismo, utilizzati a livello internazionale, sia dal lato della domanda sia dell'offerta. Si tratta, spesso, di indicatori che si riferiscono al singolo mezzo o settore, che rappresentano misure utili come base di partenza per un'analisi del pluralismo che andrebbe però completata considerando l'insieme delle proprietà di un gruppo su più mezzi informativi e la relativa rilevanza per i cittadini di un contesto territoriale.

A tal fine, la presente Indagine sviluppa una innovativa metodologia che integra e sussume la penetrazione informativa di tutti i *brand* che fanno capo ai vari soggetti editoriali.

2.3.1 La “total audience informativa” dei gruppi editoriali (a livello locale)

Come anticipato, l'Indagine utilizza una nuova metodologia che consente di valutare la rilevanza dei gruppi editoriali (nazionali e locali) in ogni Regione, attraverso la stima della **“total audience informativa”** (ossia del totale della popolazione raggiunta a fini informativi) del complesso delle testate editoriali detenute dalle società su tutti i mezzi informativi (quotidiani, canali televisivi e radiofonici).

La **“total audience informativa”** (*t.a.i.*), a livello locale (ossia di Regione “*R*”), di un gruppo editoriale (“*K*”) è data dalla somma delle audience (a_{iR}) nella regione di tutti gli “*n*” brand informativi (quotidiani, radio, televisioni) che fanno capo al gruppo, al netto delle duplicazioni (ossia al netto di tutte le sovrapposizioni di audience), ossia:

$$t.a.i._{K,R} = \sum_{i=1}^n a_{iR}$$

La *“tai”* restituisce pertanto il valore di penetrazione informativa (ossia la percentuale di popolazione raggiunta nella regione) di un gruppo editoriale, ed è quindi un indicatore della forza informativa dello stesso nel contesto territoriale di riferimento (nel caso in esame le Regioni).

Per il calcolo della *“t.a.i.”*, l'Autorità ha seguito la seguente metodologia.

In primo luogo, è stata condotta da GfK Italia, per l'Autorità, un'**indagine di mercato** (*survey*), volta ad analizzare le abitudini di consumo informativo da parte dei cittadini italiani. La *survey*, è stata svolta in tutte

le regioni italiane, con un campione di oltre **14.000 individui, rappresentativo della popolazione italiana a livello nazionale e regionale**. Ciò ha consentito di superare i problemi derivanti dall'utilizzo di indicatori specifici di settore, utilizzando una metodologia di analisi coerente e consistente che consente di registrare, per ogni individuo del campione, e quindi per l'intera popolazione nazionale e regionale (per tutte e venti le regioni italiane), l'accesso ai vari brand informativi (quotidiani, radio, televisioni, testate online), sia nazionali che locali. Per una descrizione della *survey* e della relativa metodologia di rilevazione si rimanda all'Appendice 4 (Parte III dell'Indagine).

Una volta acquisiti i dati di accesso informativo regionale relativo ai vari brand, l'Autorità ha analizzato gli **assetti proprietari** degli stessi (attraverso le proprie fonti informative, IES e ROC, e il database delle Camere di Commercio, Telemaco), attribuendoli ai diversi gruppi editoriali presenti sul territorio.

A questo punto, l'Autorità è stata in grado di calcolare il "t.a.i." per tutti i maggiori editori, nazionali e locali, nelle venti Regioni d'Italia. I risultati sono presentati nelle prossime sezioni di questo paragrafo, mentre nelle Schede regionali (Parte II dell'Indagine) viene fornita l'audience informativa regionale a livello di singoli brand (ossia l'" a_{iR} " della precedente formula).

2.3.2 L'analisi della forza informativa dei maggiori gruppi editoriali nelle Regioni

Seguendo la metodologia appena illustrata sono stati calcolati gli operatori che, nei vari contesti regionali, detengono una leadership informativa e le relative "t.a.i.". La Figura 2.9 presenta i risultati di questo esercizio.

Come primo dato, emerge che la **RAI è il primo gruppo di riferimento per l'informazione locale in ben 14 regioni**; nonostante la società di servizio pubblico offra contenuti informativi regionali in specifiche e delimitate finestre temporali (cd. *window*, v. Capitolo 3, par. 3.2.1), la testata TGR rappresenta un punto di riferimento primario per la maggior parte delle realtà territoriali del Paese. Data la rilevanza di questi risultati, il Capitolo 3 sarà interamente dedicato all'approfondimento dell'offerta informativa locale di servizio pubblico, valutando altresì efficacia ed efficienza della sua azione e organizzazione, attraverso specifiche analisi e indicatori di tipo qualitativo e quantitativo.

In ogni caso, la particolare e assoluta posizione di forza informativa detenuta da RAI in ambito locale, anche in relazione alla debolezza delle altre voci informative, impone delle riflessioni circa le **modalità di concreta attuazione, e di successiva vigilanza, dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità** (v. Capitolo 3, par. 3.1) cui deve essere ispirata l'**azione della concessionaria di servizio pubblico**.

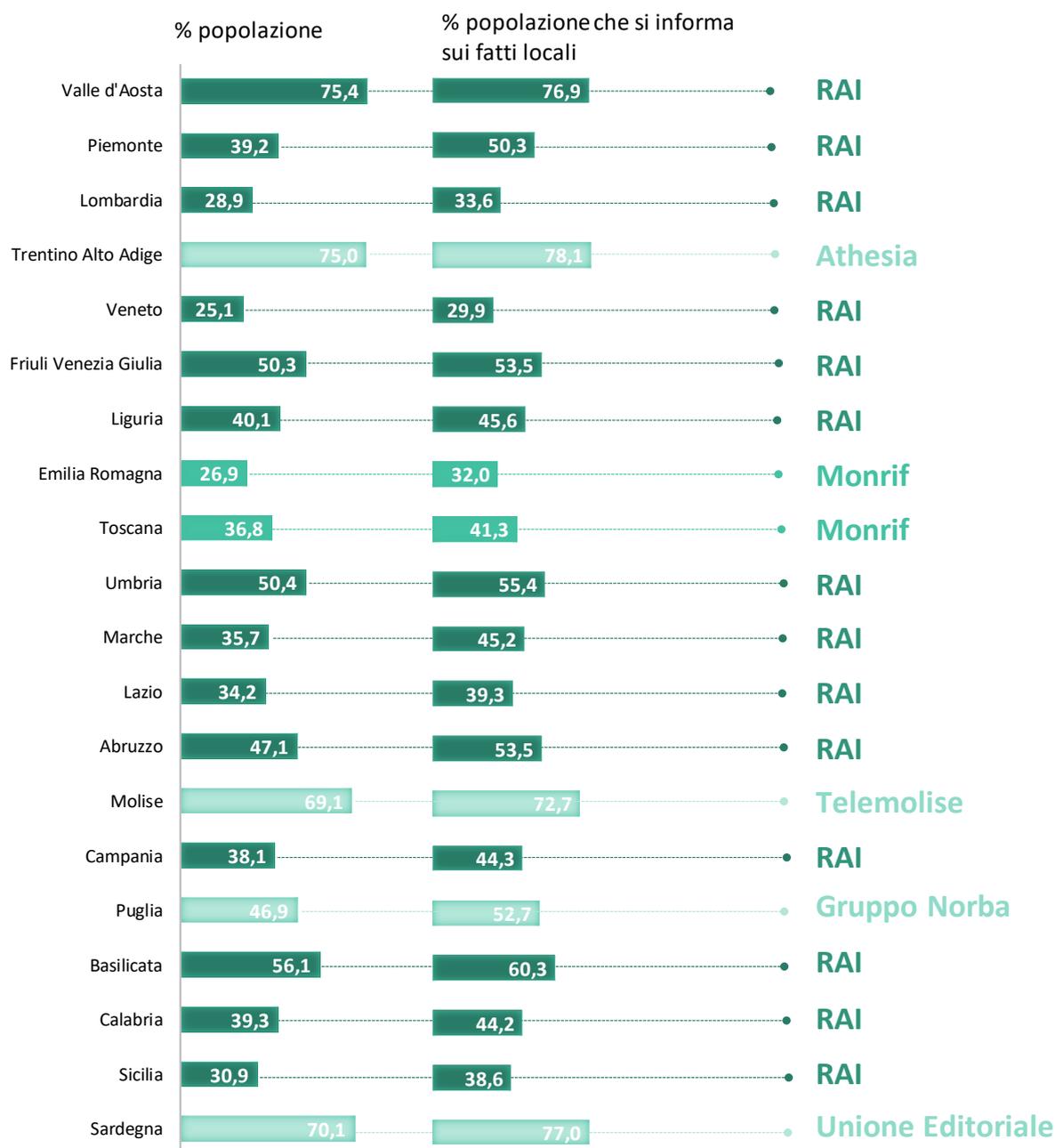
In secondo luogo, si evidenzia la **presenza di alcuni gruppi editoriali nazionali** che ricoprono un ruolo importante anche a livello locale. Si tratta prevalentemente di gruppi che editano sia quotidiani nazionali sia testate regionali.

In particolare, **Monrif** rappresenta il primo operatore in Toscana e in Emilia Romagna, regioni in cui due testate del gruppo (rispettivamente *La Nazione* e *Il Resto del Carlino*) rappresentano la prima fonte di informazione regionale. Tuttavia, l'entità limitata del dato di *total audience* anche in queste regioni (che arriva al più al 37% della popolazione regionale), la presenza di numerosi e qualificati concorrenti sia nazionali che locali, nonché l'assenza di altri brand informativi regionali in capo al medesimo gruppo, appaiono essere tutti elementi che denotano una certa vivacità dei contesti territoriali in esame.

Ben più importante è la posizione di **GEDI** (che arriva a una media nazionale delle "t.a.i." regionali pari al 16%, inferiore solo a quella di RAI, 38%, mentre Monrif è al 5%) che tuttavia non risulta *leader* in nessuna delle regioni italiane (nonostante *La Stampa* sia il primo brand informativo in Piemonte e il secondo in Valle d'Aosta). La dimensione locale del gruppo si è infatti ridotta a seguito della recente dismissione di una serie di testate locali (*Il Centro* in Abruzzo, *Trentino/Alto Adige*, *La Città* di Salerno, *La Nuova Sardegna* che è stata

ceduta in affitto) connessa alla contestuale acquisizione, per incorporazione, della società Itedi (che controllava *La Stampa* e *Il Secolo XIX*). Il gruppo ha una posizione rilevante, anche se al momento non di *leadership* informativa, in tutte le regioni del Nord-Ovest (Valle d'Aosta, Piemonte e Liguria, dove oltre *La Stampa* controlla, come detto, anche *Il Secolo XIX*), laddove copre sempre più del 35% della popolazione locale. Inoltre, GEDI detiene posizioni di rilievo in alcune aree del Nord-Est (Friuli Venezia Giulia e Veneto) e del Centro-Sud (Abruzzo, Molise e Lazio).

Figura 2.9 - Gruppo leader, in termini di "total audience informativa", per regione



Analogamente, **Caltagirone** e **Tosinvest** sono due gruppi editoriali che detengono testate quotidiane in alcune aree del Paese. Il primo detiene una presenza significativa nel Centro-Sud (Marche, Lazio, Abruzzo e Campania, con valori della "t.a.i." regionale che oscillano tra il 16 e il 26%), il secondo in Umbria e Molise.

In ogni caso, l'assenza di significative sovrapposizioni geografiche dei propri brand, la specializzazione di questi gruppi nei quotidiani e il contestuale perdurante calo di diffusione delle testate, nonché la presenza di altri, qualificati operatori, sono tutti elementi che diluiscono il peso informativo di queste posizioni, se non, eventualmente, in ambiti territoriali più ristretti di quello regionale.

Appare, viceversa, più rilevante e, in alcuni casi, problematico, l'emergere, in alcune regioni (in particolare, Trentino Alto Adige, Sardegna, Puglia, Molise e Sicilia), di **posizioni di forza informativa di alcuni soggetti privati**. Si rileva, peraltro, come le maggiori criticità riguardino l'ambito geografico regionale (o sub-regionale), in cui, dopo l'abrogazione dell'art. 3, comma 1, lettera b) della legge 67/1987, risultano **assenti** (o di fatto inefficaci) **soglie anti-concentrative a tutela del pluralismo informativo locale**.

Peraltro, la dimensione informativa regionale, e spesso quella provinciale, rivestono un'assoluta rilevanza per la formazione dell'opinione pubblica locale. In tal senso, l'emergere, a livello regionale, di posizioni di forza informativa, la scomparsa di voci indipendenti, la presenza di commistioni tra informazione e politica locale, l'esistenza di numerosi episodi di intimidazioni e minacce alla professione giornalistica da parte di organizzazioni criminali, nonché l'opacità di talune strutture proprietarie, rischiano di minacciare lo sviluppo democratico del nostro Paese.

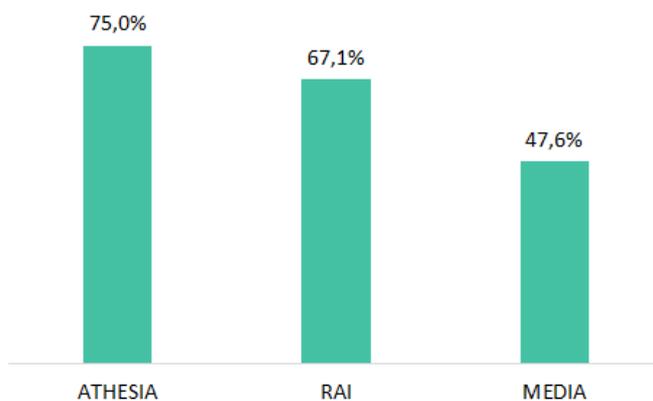
2.3.3 L'emergere di posizioni di forza informativa in alcuni contesti locali

a) Trentino Alto Adige: l'emergere di un gruppo specializzato

In una regione come il Trentino Alto Adige in cui, come visto nei paragrafi precedenti, la quasi totalità della popolazione si informa sia sui fatti nazionali sia su quelli locali (96% della popolazione regionale), emerge una prima situazione in cui un **operatore privato appare detenere una posizione di preminenza informativa**.

Analizzando, infatti, la *total audience informativa* (tai) dei vari gruppi editoriali spicca la leadership (75%) del gruppo **Athesia** (v. Figura 2.10). Ciò nonostante la presenza di RAI, che con i propri *brand* informativi (in particolare il TGR), raggiunge circa il 70% della popolazione regionale, e di un editore storico, Media S.r.l. (che detiene la tv locale RTTR e la radio RTT), che ha una penetrazione pari a circa la metà dei cittadini del Trentino Alto Adige.

Figura 2.10 – Trentino Alto Adige: quote in *total audience* informativa locale dei principali gruppi



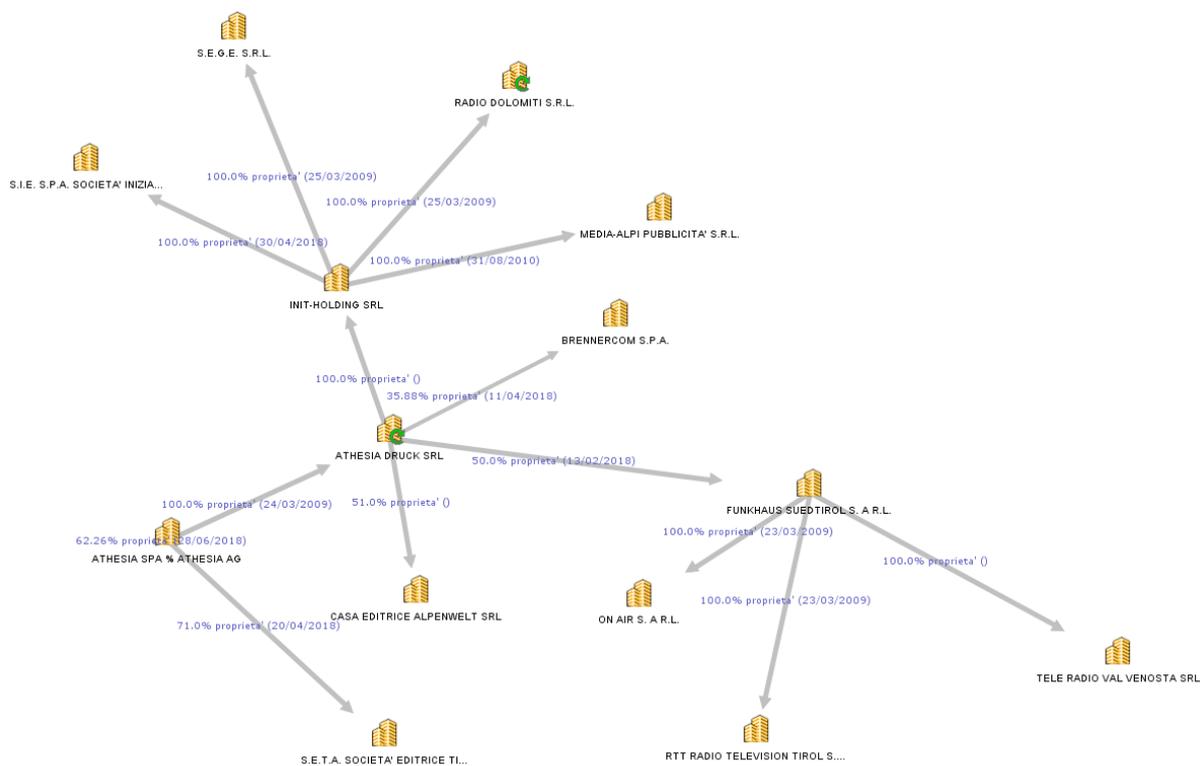
Fonte: elaborazione su dati GfK Italia (per l'Autorità)

Athesia è un gruppo editoriale con sede a Bolzano, sorto alla fine dell'Ottocento³⁶, e attualmente composto da numerose società che fanno capo, direttamente o indirettamente, a Athesia S.p.A. (v. Figura 2.11).

Con il passare del tempo, Athesia ha consolidato e accentrato la propria presenza sul territorio, in particolare nell'informazione, anche se, a partire dagli anni novanta, ha anche diversificato le proprie attività investendo in altri settori (quali l'energia, le telecomunicazioni e il turismo).

³⁶ Nato nel 1888 come circolo cattolico-politico, per decenni il gruppo si è concentrato sui settori delle notizie e dell'editoria.

Figura 2.11 – Gruppo Athesia: struttura societaria (maggiori società controllate/partecipate nelle comunicazioni)



Fonte: elaborazione su dati Telemaco

Oggi, il gruppo controlla, nel settore dei media, società quali Athesia Druck GmbH, Radio Dolomiti, Media Alpi Pubblicità, SIE (recentemente acquisita da un gruppo locale), SETA (recentemente acquisita dal GEDI), RTT, e On Air, a cui fanno capo, tra l'altro, i principali quotidiani della regione. Il gruppo nasce e si consolida quindi come operatore specializzato nell'editoria quotidiana (e periodica), per poi allargare il campo anche alla radiofonia e alle attività editoriali online (v. Tabella 2.1).

Tabella 2.1 - Gruppo Athesia: principali partecipazioni nelle comunicazioni

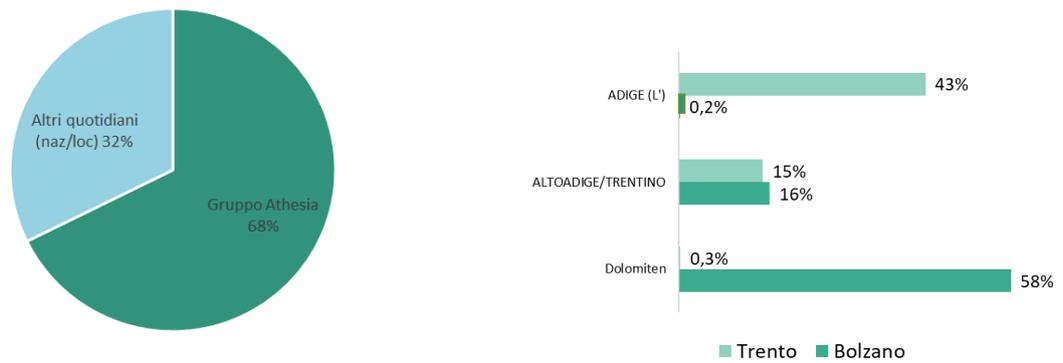
Società	Partecipazioni (%)	Brand informativo	Mezzo / Settore	Note
ATHESIA DRUCK SRL	100,0	DOLOMITEN	Quotidiano	Primo quotidiano per diffusione nella regione (34%) e nella provincia di Bolzano (58%)
		DOLOMITEN ONLINE	Quotidiano online	
		SÜDTIROL ONLINE	Quotidiano online	
		Suedtirol News	Quotidiano online	
		SportNews	Quotidiano online	
		17 Periodici	Periodico	
RADIO DOLOMITI S.R.L.	100,0	RADIO DOLOMITI	Radio	Seconda radio locale per ascoltatori nella regione
MEDIA-ALPI PUBBLICITA' S.R.L.	100,0		Concessionaria di pubblicità	
S.I.E. S.P.A. SOCIETA' INIZIATIVE EDITORIALI	100,0	L'ADIGE	Quotidiano	Secondo quotidiano per diffusione nella regione (19%), primo nella provincia di Trento (43%)
S.E.T.A. SOCIETA' EDITRICE TIPOGRAFICA ATESINA - SOCIETA' PER AZIONI	71,0	ALTO ADIGE / TRENINO	Quotidiano	Testate al terzo posto per diffusione nella regione, seconde nelle due provincie (15%)
		TRENTINO	Periodico - Mensile	
		ALTOADIGE ON-LINE	Periodico - Semestrale	
		TRENTINO ON-LINE	Periodico - Semestrale	
		BAZAR	Periodico - Settimanale	
		BAZAR LAVORO	Periodico - Settimanale	
VINSCHGER MEDIEN S.R.L.	98,1	5 Periodici	Periodico	
FUNKHAUS SÜDTIROL S. A R.L.	50,0		Concessionaria di pubblicità	
RTT RADIO TELEVISION TIROL S.A.R.L.	50,0	Radio Tirol	Radio	Prima radio per ascolti nella regione
ON AIR S. A R.L.	50,0	Südtirol 1	Radio	
TELE RADIO VAL VENOSTA	50,0	Teleradio Vinschgau	Radio	
BRENNERCOM S.P.A.	36,4		Impresa fornitrice di servizi di comunicazione elettronica	

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

Nei quotidiani, Athesia possiede la storica testata, in lingua tedesca, Dolomiten, prima per diffusione nella regione (con una amplissima copertura, in particolare, nella provincia di Bolzano). Nel 2017, il gruppo ha poi acquistato S.E.T.A., società editrice di *Alto Adige* e *Trentino*, dal Gruppo Editoriale L'Espresso (in particolare dalla società Finegil). Ultimamente, Athesia ha perfezionato anche l'acquisizione della testata *L'Adige*, **completando in tal modo la gamma dei quotidiani**, sia in lingua italiana sia in lingua tedesca, facenti capo al gruppo.

Analizzando le quote di mercato (in termini di diffusione), sia nella Regione che nelle province di Trento e Bolzano, emerge una notevole **concentrazione editoriale** (v. Figura 2.12). In particolare, il Gruppo che, come detto, detiene le testate *Dolomiten* (12,7 milioni di copie di diffusione), *L'Adige* (7 milioni), e *Trentino-Alto Adige* (quasi 6 milioni), raggiunge oltre i due terzi (68%) della diffusione di tutti i quotidiani (nazionali e locali) venduti nella Regione. Peraltro, la gamma delle testate consente una **diversificazione sia territoriale che linguistica** (v. ancora Figura 2.12), con l'Adige *leader* a Trento (43%) e nella comunità italiana, e Dolomiten a Bolzano (58%) e nella comunità di lingua tedesca (mentre le altre due testate detengono posizioni analoghe nelle due province, pari a circa il 15%).

Figura 2.12 - Quote di mercato nei quotidiani in Trentino Alto Adige, e nelle province di Trento e Bolzano



Fonte: elaborazione su dati ADS, IES-Agcom

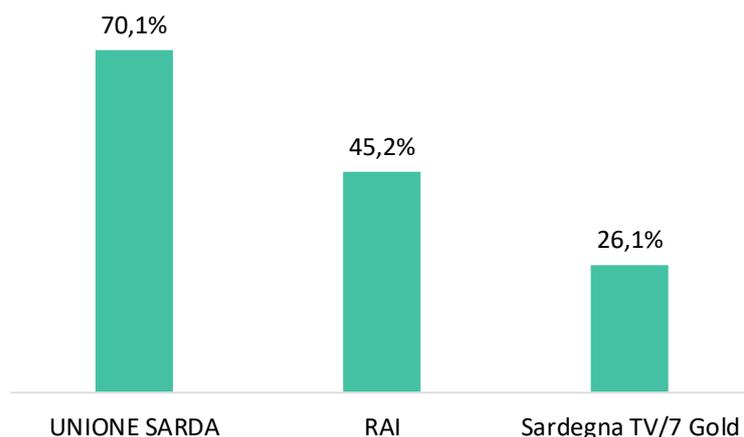
Similmente, il gruppo occupa una posizione di rilievo anche nelle radio. In particolare, Athesia detiene una partecipazione del 50% nella **prima radio** per ascoltatori nella Regione (Sudtirolo 1) che raggiunge il 13% della popolazione (dati TER), superando tutte le altre emittenti, nazionali e locali. Inoltre, la gamma è completata da altri brand radiofonici, tra cui Radio Dolomiti che arriva a una penetrazione di circa il 5% della popolazione.

In definitiva, nel Trentino Alto Adige appare emergere una posizione di notevole forza informativa in capo ad un gruppo privato locale, Athesia, che, attraverso una gamma completa e diversificata di attività nel settore dei media (inclusa la componente pubblicitaria) e sulla base di una **solida posizione economico-finanziaria, esercita un'influenza significativa sull'intero ecosistema territoriale** (comprensivo di tutte le diverse comunità linguistiche e culturali).

b) Sardegna: l'emergere di un gruppo conglomerale

In Sardegna quasi i tre quarti (il 70%) delle persone che si informa a livello locale usa una delle fonti del gruppo **Unione Sarda** (v. Figura 2.13). In questo caso, la distanza con il secondo gruppo è ancora maggiore rispetto al Trentino Alto Adige: RAI non raggiunge il 50%, mentre la *syndication* 7 Gold, terzo editore per total audience informativa, supera appena il 25%.

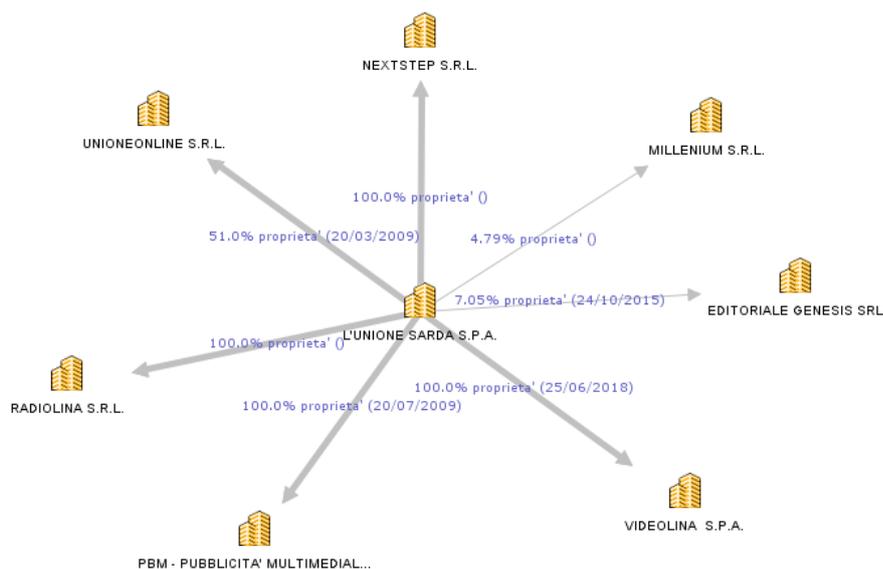
Figura 2.13 - Sardegna: quote in total audience informativa locale dei principali gruppi



Fonte: elaborazione su dati GfK Italia (per l'Autorità)

Da punto di vista societario, la composizione del gruppo, nel settore dei media, comprende Nexstep, Unioneonline, Radiolina, Videolina, PBM, oltre che alcune partecipazioni di minoranza (in Millenium e Editoriale Genesis; v. Figura 2.14).

Figura 2.14 - Unione Sarda: struttura societaria (maggiori società controllate/partecipate nelle comunicazioni)



Fonte: elaborazione su dati Telemaco

Il gruppo Unione Sarda è un **gruppo conglomerale** che controlla, nel settore dei media, la **prima televisione locale**, Videolina (prima fonte per l'informazione locale, seguita dal 60% della popolazione che si informa), il **più importante quotidiano locale**, l'Unione Sarda, e la **principale radio locale**, Radiolina, oltre alla testata online UnioneOnLine.

Complessivamente il gruppo controlla le seguenti fonti informative (Tabella 2.2):

Tabella 2.2 – Unione Sarda: principali partecipazioni nelle comunicazioni

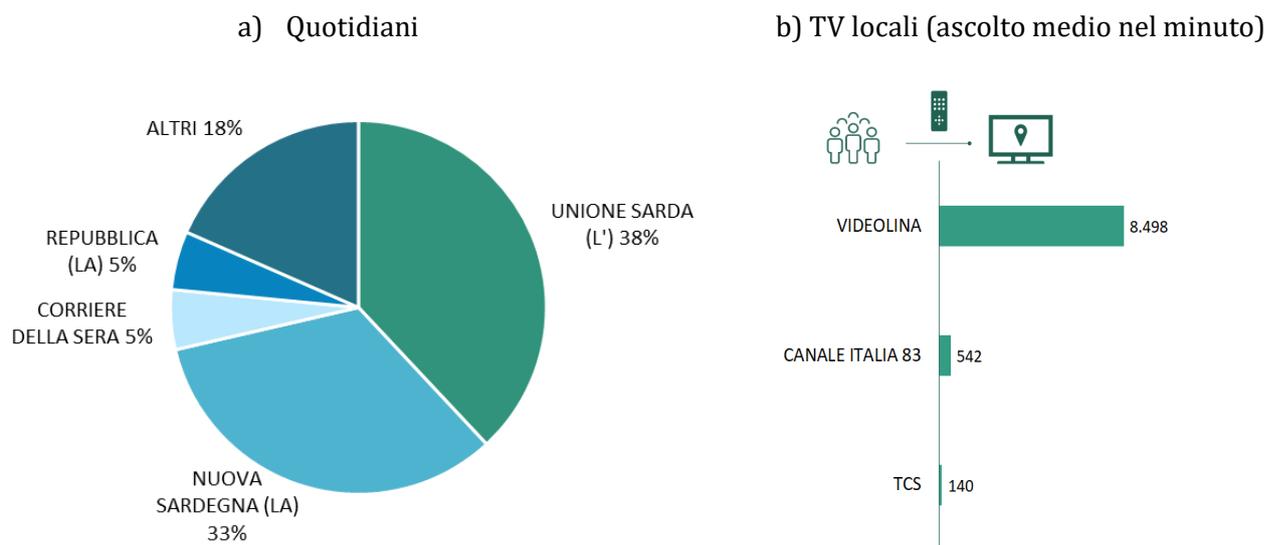
Società	Partecipazioni (%)	Brand informativo	Mezzo / Settore	Note
VIDEOLINA S.P.A.	100,0	videolina	TV	Prima TV locale per ascoltatori nella regione
		videolina 2	TV	
		videolina 3	TV	
		videolina 4	TV	
		videolina 5	TV	
		videolina HD	TV	
		Super TV	TV	
L'UNIONE SARDA S.P.A.		L'UNIONE SARDA	Quotidiano	Primo quotidiano per diffusione nella regione
		L'Unione IN TV	Periodico - Settimanale	
		L'Unione Sport	Supplemento Quotidiano	
UNIONEONLINE S.R.L.	51,0	Unione Sarda.it	Quotidiano online	
PBM - PUBBLICITA' MULTIMEDIALE S.R.L. ED IN FORMA ABBREVIATA PBM S.R.L.	100,0		Concessionaria	
RADIOLINA S.R.L.	100,0	RADIOLINA	Radio	Prima radio locale per ascoltatori nella regione
MILLENNIUM S.R.L.	4,8	MEDIA 2000	Periodico	
EDITORIALE GENESIS SRL	7,1	4 Periodici	Periodico	

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

Se, come visto, il gruppo rappresenta, complessivamente, la più importante fonte di informazione sui fatti locali (con una *total audience* del 75%, di venticinque punti percentuali superiore alla RAI), i vari brand controllati dalla società sono delle eccellenze nei relativi mercati territoriali.

In particolare, l'Unione Sarda è il primo quotidiano in Sardegna (v. Figura 2.15a), per diffusione, con una quota del 38%, superiore sia alle altre testate locali (in particolare la Nuova Sardegna, gestita da DBInformation, in affitto da GEDI, con il 33%), sia ai quotidiani nazionali (Corriere della Sera e Repubblica, che detengono entrambi il 5%). Nella televisione (v. Figura 2.15b), Videolina è la prima Tv locale, con uno share ben 16 volte superiore alla seconda emittente (canale Italia 83), e appena inferiore a quello dei principali canali nazionali (La7 raggiunge, nel 2017, uno share nella regione del 3%, mentre Videolina arriva al 2,8%). Infine, Radiolina è la prima radio locale in Sardegna.

Figura 2.15 - Quote nei quotidiani e nelle TV locali in Sardegna



Fonte: elaborazione su dati ADS, Auditel, IES-Agcom, TER

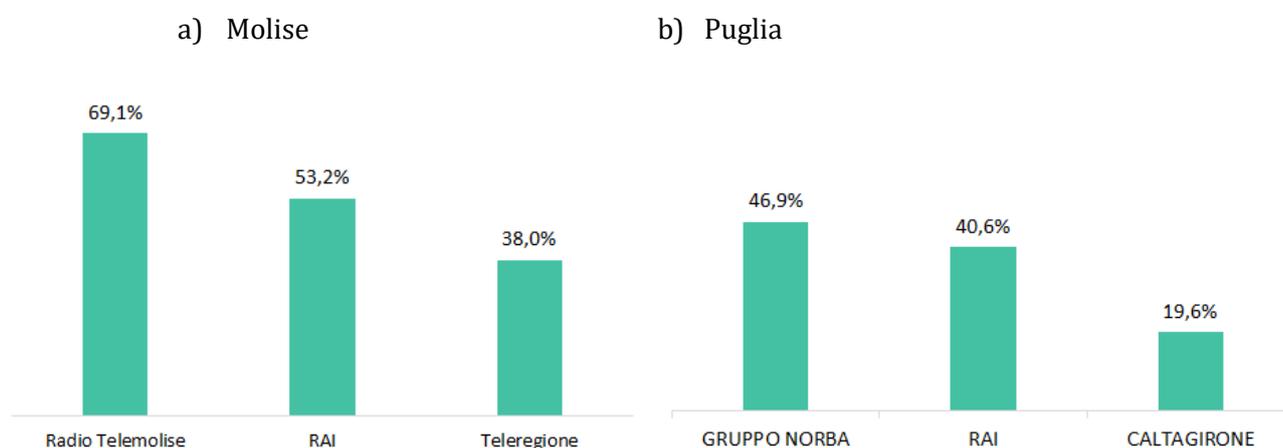
In definitiva, in Sardegna appare emergere una posizione di notevole forza informativa in capo ad un gruppo privato locale, Unione Sarda, che, attraverso una **gamma ampia e diversificata di brand nel settore dei media** (Tv, radio, quotidiani, internet e pubblicità) e sulla base di una solida posizione economico-finanziaria, esercita un'**influenza significativa sull'intero ecosistema territoriale**.

c) Molise e Puglia: l'emergere di gruppi in contesti di difficoltà economico-finanziaria

Puglia e Molise rappresentano due casi particolari che tuttavia appaiono indicativi di un andamento generale che sta caratterizzando i mercati locali del settore media, specie nel Meridione. Nei paragrafi precedenti si è data ampia evidenza delle difficoltà economiche che sta incontrando il comparto e di alcuni effetti sull'ecosistema territoriale, quali l'uscita di numerosi editori locali (in particolare, quelli dell'editoria quotidiana e periodica). L'effetto della crisi sta quindi conducendo alla riduzione del numero di voci informative presenti nei contesti locali, e può anche portare all'emergere di **posizioni di forza informativa**, che sono il **frutto di una situazione di generale debolezza del tessuto economico del settore**. Molise e Puglia rappresentano due casi emblematici, in tal senso.

In entrambi i casi, la *leadership* informativa, misurata in "total audience" (v. Figura 2.16), è appannaggio di due gruppi privati, rispettivamente **Radio Telemolise** (con un "tai" elevato e pari al 70%) e **Norba** (47%), che presentano quote superiori al servizio pubblico (sempre secondo) e agli altri operatori, locali (Teleregione in Molise) e nazionali (Caltagirone in Puglia).

Figura 2.16 – Molise e Puglia: quote in total audience informativa locale dei principali gruppi



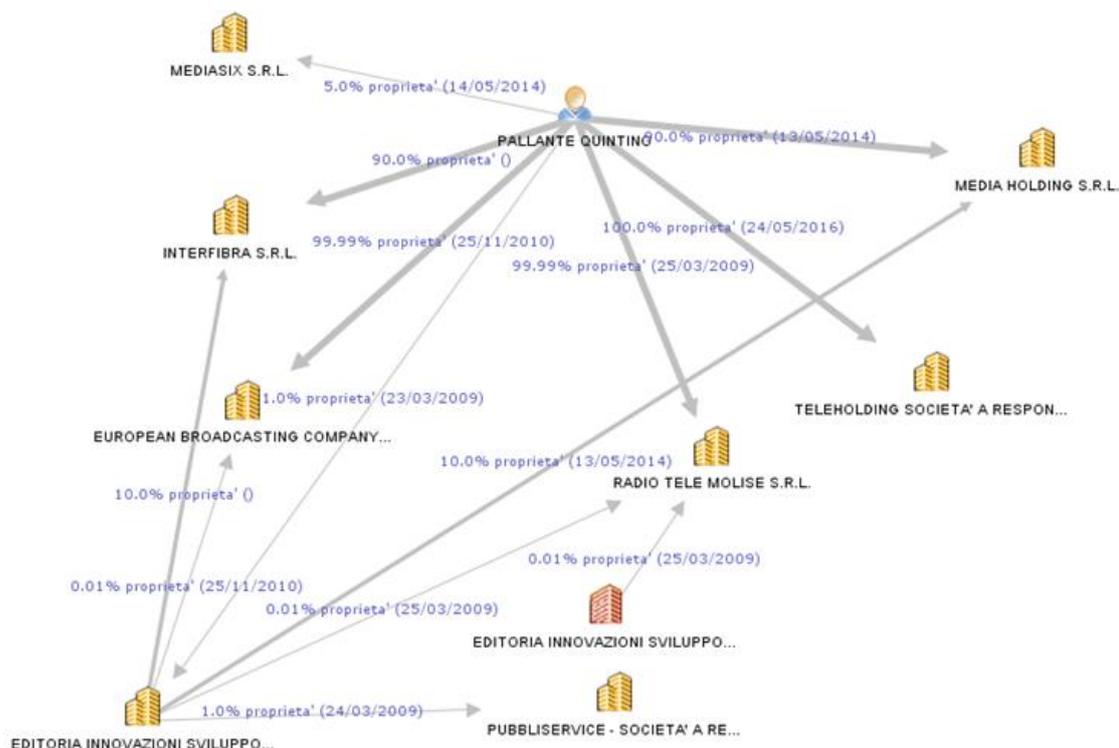
Fonte: elaborazione su dati GfK Italia (per l'Autorità)

In tali contesti del Mezzogiorno, dove più che altrove si registra la crisi dell'editoria quotidiana locale, sono emersi gruppi radiotelevisivi che detengono una pluralità di società locali (v. Figure 2.17 e 2.18).

Radio Telemolise, che fa capo a una persona fisica (Quintino Pallante), raggruppa le società Radio Telemolise, European Broadcasting Company, TeleHolding, Media Holding, e Interfibra (attiva nelle comunicazioni elettroniche).

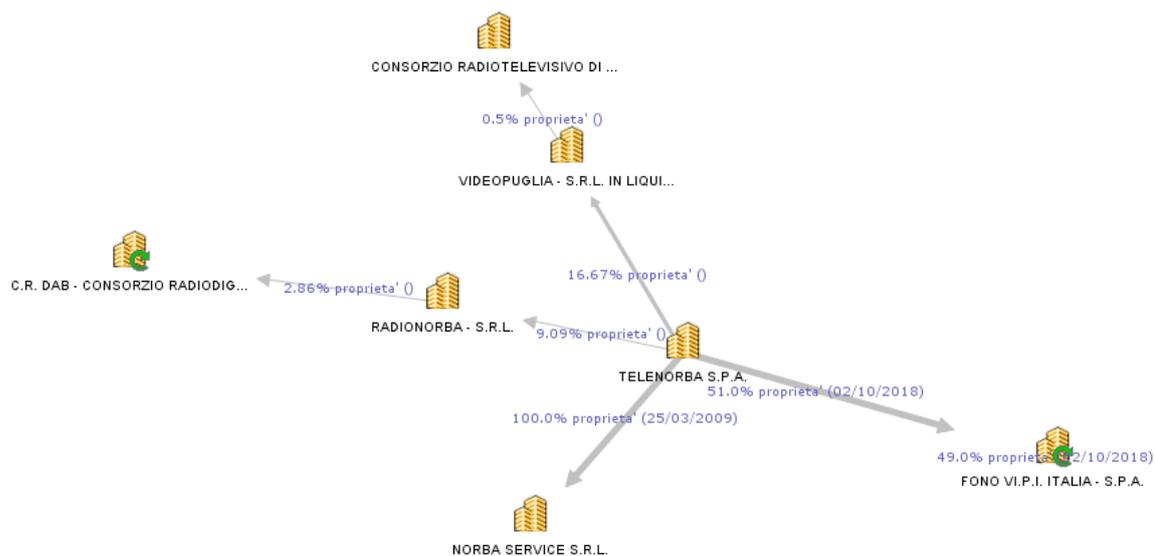
Il gruppo Norba, che opera in Puglia e in altre regioni italiane, detiene partecipazioni in Fono.Vi.Pi. Italia, Norba Service, Radio Norba e Video Puglia.

Figura 2.17 – Gruppo Radio Telemolise: struttura societaria (maggiori società controllate/partecipate nelle comunicazioni)



Fonte: elaborazione su dati Telemaco

Figura 2.18 – Gruppo Norba: struttura societaria (maggiori società controllate/partecipate nelle comunicazioni)



Fonte: elaborazione su dati Telemaco

Tabella 2.3 – Radio Telemolise: principali partecipazioni nelle comunicazioni

Società	Partecipazione (%)	Brand informativo	Mezzo / Settore	Note
RADIO TELEMOLISE SRL	99,9%	TELEMOLISE	TV	Primo canale seguito dal 66% (tai) della popolazione che si informa di fatti locali
		TELEMOLISE SPORT	TV	
		TELEMOLISE + 1	TV	
		TG MOLISE	TV	
		TELECAMPIONE	TV	
		TELEMOLISE STORIA EX POLEIS	TV	
EBC EUROPEAN BROADCASTING COMPANY SRL	99,9%	TELEMOLISE DUE	TV	Quinto canale seguito dal 23% della popolazione che si informa di fatti locali
		MOLISE SHOPPING	TV	
		METEO MOLISE	TV	
		TUTTO SERVIZI	TV	
		TELEMOLISE DUE+1	TV	
EDITORIA INNOVAZIONI SVILUPPO SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA IN SIGLA EIS S.R.L.	99,9%	IL GIORNALE DEL MOLISE	Quotidiano Online	
MEDIA HOLDING S.R.L. (che detiene il 90% di MEDIASIX)	40,0%			
MEDIASIX S.R.L.	26%	tvsei	TV	
		6 ON AIR	TV	
		TERAMO CHANNEL	TV	
		TELECAMPIONE	TV	
PUBBLISERVICE - SOCIETA' A RESPONSABILITA' LIMITATA	1%	MOLISE MIO	TV	
RADIO DIGITALE L'AQUILA SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA				
TELEHOLDING S.R.L.	99,90%			
INTERFIBRA S.R.L.	90%			Servizi di comunicazione elettronica

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

Tabella 2.4 – Gruppo Norba: principali partecipazioni nelle comunicazioni

Società	Partecipazione (%)	Brand informativo	Mezzo / Settore	Note
TELENORBA S.P.A.	51,5	TELENORBA + 1	TV	Prima TV locale con audience anche nelle regioni limitrofe
		TELENORBA +1	TV	
		TG NORBA 24	TV	
		TELENORBA VERDE	TV	
		TELENORBA 8	TV	
		TELENORBA 7	TV	
		NORBA SHOPPING	TV	
		TELENORBA 7	TV	
FONO VI.PI. ITALIA SPA	51,0	Concessionaria di pubblicità		
RADIONORBA - S.R.L.	62,2	RADIONORBA TELEVISION	TV	
		RADIO NORBA	Radio	La prima radio
VIDEOPUGLIA - S.R.L.	73,4	TELEPUGLIA	TV	In liquidazione
		TELEPUGLIA ITALIA	TV	
		TELEPUGLIA SHOPPING	TV	
		TELEPUGLIA AGRICOLTURA	TV	
		TELEPUGLIA FICTION	TV	
		TELEPUGLIA SPORT	TV	
		TELEPUGLIA AFFARI	TV	
		TELEPUGLIA NEWS	TV	
RADIONORBAMUSIC - S.R.L.	62	RADIONORBAMUSIC	TV	In liquidazione
C.R. DAB - CONSORZIO RADIODIGITALE - SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA - IN FORMA ABBREVIATA "C.R. DAB - S.C.A.R.L."		Operatore di rete		

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

Nonostante la diversa dimensione economica dei due gruppi editoriali³⁷ che si spiega con il differente orizzonte geografico di riferimento (multiregionale per Norba, regionale per Radio Telemolise), **entrambi raggruppano diversi canali radiotelevisivi locali** (v. Tabelle 2.3 e 2.4).

In particolare, il gruppo Norba riveste un ruolo importante nel sistema informativo meridionale, dove presidia dagli anni '70 presidia le televisioni e le radio locali, che raggiungono significative audience in Puglia e nelle regioni limitrofe (Basilicata, dove è il secondo gruppo informativo di riferimento, Molise, Campania, specie nelle province di Avellino e Benevento, e Calabria).

Viceversa, Radio Telemolise è un gruppo televisivo presente, con diversi brand informativi, soprattutto sul territorio regionale molisano.

La *leadership* informativa dei due gruppi (v. ancora Figura 2.16) appare essere pertanto legata, da un lato, alla penetrazione raggiunta dagli stessi attraverso le proprie televisioni, dall'altro, dalla residuale rilevanza (se non addirittura assenza) dei quotidiani locali.

In Puglia, Telenorba è di gran lunga la prima televisione locale, con oltre 500mila ascoltatori nel giorno medio (dai Auditel), dato di assoluto rilievo anche a livello nazionale. Sempre del gruppo Norba, sono la seconda (Teledue, con circa 250 mila spettatori) e terza rete (Radio Norba Television, cui vanno circa 150mila spettatori). A completare il quadro, il gruppo diffonde anche una rete *all news*, Tg Norba 24, che supera i 100mila spettatori, sempre nel giorno medio.

In Molise, il gruppo Radio Telemolise controlla il primo (Telemolise) e il secondo (Telemolise 2) canale locale per ascolti (dati Auditel). In particolare, Telemolise risulta essere il primo brand informativo per "total audience" (dati GfK Italia per l'Autorità) con una penetrazione (66% della popolazione) ben superiore a quella del TGR di RAI (53%).

In definitiva, in molte regioni del Mezzogiorno d'Italia (Molise e Puglia in particolare, ma anche, seppur in misura minore, in Calabria), si assiste all'emergere di **posizioni di notevole forza informativa** in capo a gruppi privati locali. Queste posizioni sono state raggiunte **attraverso il raggruppamento di diversi canali televisivi (e delle relative emittenti), e la contestuale perdita di peso dell'editoria quotidiana locale**. Tuttavia, la negativa congiuntura economica appare produrre effetti su questi e sugli altri gruppi regionali che hanno registrato negli ultimi esercizi **perdite di bilancio**, con ulteriori rischi per la produzione di informazione di territorio.

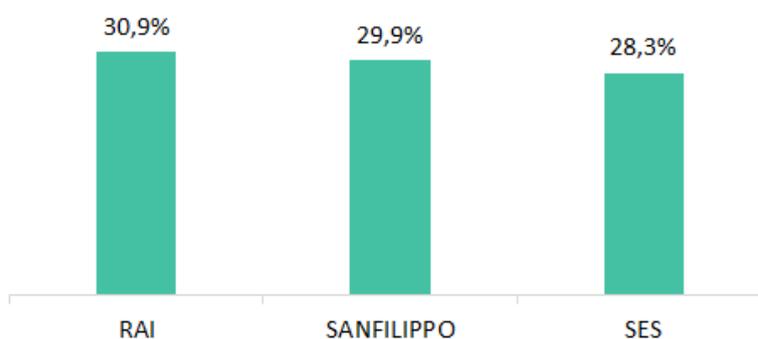
La sensibile riduzione del numero di voci indipendenti, l'emergere di situazioni di concentrazione, la difficile congiuntura economica e finanziaria del comparto, nonché l'esistenza di commistioni tra informazione e politica locale, sono tutti elementi che impongono **riflessioni circa il futuro dell'informazione regionale italiana**.

³⁷ Nel 2017, RadioTelemolise ha fatturato 1,4 milioni di euro, mentre, nel 2016, TeleNorba ha dichiarato 5,7 milioni di euro di ricavi.

d) Sicilia: gruppi editoriali locali, partecipazioni e assetti societari

La Sicilia presenta una configurazione informativa in cui **tre gruppi** detengono valori di *total audience informativa* **pressoché analoghi**. RAI raggiunge il 31% della popolazione regionale, Sanfilippo Editore il 30% e S.E.S. - Società Editrice Sud il 28% (v. Figura 2.19).

Figura 2.19 – Sicilia: quote in *total audience* informativa locale dei principali gruppi



Fonte: elaborazione su dati GfK Italia (per l'Autorità)

Tuttavia, occorre osservare come la ricostruzione dei gruppi editoriali aventi valenza locale è resa difficile dalla struttura stessa degli assetti proprietari riferibili alle società che, in questa regione, svolgono attività editoriale. In particolare, l'analisi e la valutazione di eventuali legami partecipativi tra le principali società editrici è ostacolata dalla presenza di partecipazioni rilevanti attribuibili a soggetti (enti morali o società quotate in borsa) a cui la normativa di settore riconosce formalmente la parificazione alle persone fisiche ma che, di fatto, non assicura la possibilità di risalire ai controllanti di ultima istanza.

La **scarsa trasparenza** degli **assetti** nei termini sopra indicati non consente la ricomposizione di eventuali incroci partecipativi tra le società facenti capo alla famiglia Sanfilippo e la S.E.S. - Società Editrice Sud S.p.A. Sono in ogni caso riscontrabili tra i due gruppi relazioni commerciali, riguardanti in particolare la raccolta pubblicitaria, e incroci partecipativi di minoranza.

Vale inoltre evidenziare che, dal punto di vista della titolarità delle azioni delle società editrici facenti capo alla famiglia Sanfilippo, con decreto emesso dal tribunale di Catania - sezione misure di prevenzione - in data 20 settembre 2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale, con la conseguente nomina degli amministratori giudiziari.

Ciò detto, Sanfilippo Editore e SES sono entrambi attivi nel settore regionale dell'informazione attraverso partecipazioni di controllo in quotidiani ed emittenti radiotelevisive locali (v. Tabelle 2.5 e 2.6).

Tabella 2.5 – Sanfilippo Editore: principali partecipazioni nelle comunicazioni

Controllante	Società	Partecipazione (%)	Brand informativi	Mezzo / Settore	Note
Mario Ciancio Sanfilippo	DOMENICO SANFILIPPO EDITORE S.P.A.	99,96	LA SICILIA LA SICILIA.it 11 Periodici	Quotidiano Quotidiano Online Periodico	Con Decreto n. 8/15 r.s.s. emesso dal tribunale di Catania - Sezione misure di prevenzione - in data 20/09/2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale
Persone fisiche riconducibili alla famiglia Ciancio Sanfilippo	SOCIETA' PER AZIONI EDITRICE DEL SUD - EDI	50,8	LA GAZZETTA DEL MEZZOGIORNO 8 Supplementi Quotidiani LAGAZZETTADELMEZZOGIORNO.IT	Quotidiano Quotidiano Quotidiano Online	
Persone fisiche riconducibili alla famiglia Ciancio Sanfilippo	EDIZIONI RADIOFONICHE SICILIANE S.R.L.		RADIO TELECOLOR INTERNATIONAL RADIO VIDEO 3	Radio Radio	Con Decreto n. 8/15 r.s.s. emesso dal tribunale di Catania - Sezione misure di prevenzione - in data 20/09/2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale
Persone fisiche riconducibili alla famiglia Ciancio Sanfilippo	LA SICILIA MULTIMEDIA S.R.L.		ANTENNA SICILIA VIDEO 3	TV TV	Con Decreto n. 8/15 r.s.s. emesso dal tribunale di Catania - Sezione misure di prevenzione - in data 20/09/2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale
Persone fisiche riconducibili alla famiglia Ciancio Sanfilippo	SOCIETA' INDUSTRIALE GRAFICA EDITORIALE S.I.G.E. S.P.A.		ANTENNA SICILIA SICILIA CHANNEL (EX TELETNA) SICILIA NEWS 24 SICILIA SPORT 24 SICILIA CHANNEL GUSTO	TV TV TV TV TV	Con Decreto n. 8/15 r.s.s. emesso dal tribunale di Catania - Sezione misure di prevenzione - in data 20/09/2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale
Persone fisiche riconducibili alla famiglia Ciancio Sanfilippo	TELECOLOR INTERNATIONAL T.C.I. S.R.L.		TELECOLOR ITALIA 7	TV	Con Decreto n. 8/15 r.s.s. emesso dal tribunale di Catania - Sezione misure di prevenzione - in data 20/09/2018 è stato disposto il sequestro e la contestuale confisca del 100% delle azioni e relativo patrimonio aziendale

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

Tabella 2.6 – SES: principali partecipazioni nelle comunicazioni

Controllante	Società	Partecipazione (%)	Brand informativi	Mezzo / Settore
La Fondazione Uberto Bonino e Maria Sofia Pulejo detiene il 42,84%. In assemblea ordinaria la stessa fondazione esercita il voto, in qualità di fiduciaria o interposta persona, per un ulteriore 5,74%. Altra partecipazione rilevante è riconducibile a Italmobiliare, società quotata in borsa, che detiene il 31,10% ed il cui socio di riferimento è la Efiarind BV società di diritto olandese. La partecipazione della famiglia Sanfilippo è minoritaria per un valore complessivo (diretta e tramite Messapia srl) del 5,19%	S.E.S. - SOCIETA' EDITRICE SUD S.P.A.		GAZZETTA DEL SUD Due supplementi al quotidiano Gazzetta del SUD Online	Quotidiano Periodico Quotidiano Online
S.E.S. - SOCIETA' EDITRICE SUD S.P.A.	R.T.P. RADIO TELEVISIONE PELORITANA SRL ABBREV. R.T.P. S.R.L.	100	RTP STRETTO TV	TV TV
S.E.S. - SOCIETA' EDITRICE SUD S.P.A.	GIORNALE DI SICILIA EDITORIALE POLIGRAFICA S.P.A.	71,6	GIORNALE DI SICILIA ANNUNCI DEL GIORNALE DI SICILIA	Quotidiano Periodico
GIORNALE DI SICILIA EDITORIALE POLIGRAFICA S.P.A.	T.G.S. TELEGIORNALE DI SICILIA S.P.A.	98,0	RGS RADIOGIORNALE DI SICILIA TGS-TGS1-TGS2-TGS Music-TGS News- TGS Sport	TV TV
S.E.S. - SOCIETA' EDITRICE SUD S.P.A.	GDS MEDIA & COMMUNICATION S.R.L.		GATTOPARDO (supplemento Giornale di Sicilia) GATTOPARDO.IT	Periodico Periodico (online)

Fonte: elaborazione su dati ROC-Agcom

In particolare, nel settore televisivo **Sanfilippo Editore** controlla 8 emittenti che diffondono il proprio segnale in Sicilia; tra queste occorre menzionare in particolare *Antenna Sicilia* e *Telecolor Italia 7*, che sono le **prime due Tv locali** in termini di audience (e si collocano tra le prime fonti informative locali in termini di "t.a.i." raggiungendo rispettivamente il 17% e il 9% della popolazione siciliana; v. Scheda regionale): *Antenna Sicilia* detiene largamente il primato in Regione con oltre 250 mila contatti nel giorno medio, mentre *Telecolor Italia 7*, supera largamente i 200 mila contatti (dati Auditel).

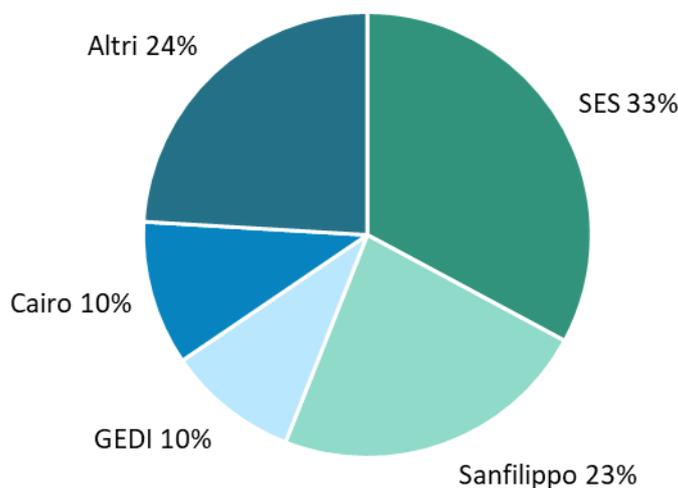
Sempre nella televisione locale, al gruppo **S.E.S.** sono riconducibili quattro canali, tra cui *TGS Telegiornale di Sicilia*, che si colloca al **terzo posto in termini di audience** (e risulta la terza fonte informativa con oltre il 17%). Il Tgs raggiunge circa 150 mila contatti nel giorno medio (dati Auditel).

La presenza dei due gruppi nei quotidiani è ancora più significativa. Sanfilippo Editore edita il quotidiano *La Sicilia*, primo quotidiano per diffusione (23%) e secondo brand informativo regionale (18%). Inoltre, attraverso la società Editrice del Sud – EDISUD, edita anche la *Gazzetta del Mezzogiorno* che ha una importante diffusione in tutta l'Italia meridionale (Puglia e Calabria in particolare).

Il gruppo S.E.S, invece, edita *La Gazzetta del Sud* e controlla la società Giornale di Sicilia Editoriale Poligrafica che pubblica *Il Giornale di Sicilia* con una diffusione rispettivamente pari all'11% e al 22% di tutti i quotidiani venduti nella regione.

Come emerge dalla Figura 2.20, SES e Sanfilippo Editore sono i **primi due operatori nel mercato regionale dei quotidiani** detenendo congiuntamente il 56% del mercato (rispettivamente 33% e 23%).

Figura 2.20 - Quote di mercato nei quotidiani in Sicilia



Fonte: elaborazione su dati ADS, IES-Agcom

In conclusione, in Sicilia (ma anche in altre Regioni) emergono **criticità connesse non solo alla struttura economica e di mercato** del settore regionale dell'informazione, ma **anche alla fitta rete di incroci partecipativi e di relazioni commerciali** che legano i **principali operatori** (SES e Sanfilippo Editore in particolare). La **poca trasparenza** degli assetti societari, nonché alcune lacune nella normativa di settore non consentono una completa disamina dei collegamenti societari tra gli editori, e, in ultima istanza, dell'ecosistema informativo territoriale che contribuisce alla formazione dell'opinione pubblica locale. Tale

circostanza è resa ancora più grave dalle accuse di collegamenti con la criminalità organizzata che la magistratura ha mosso nei confronti di una persona fisica, proprietaria di uno dei maggiori editori.

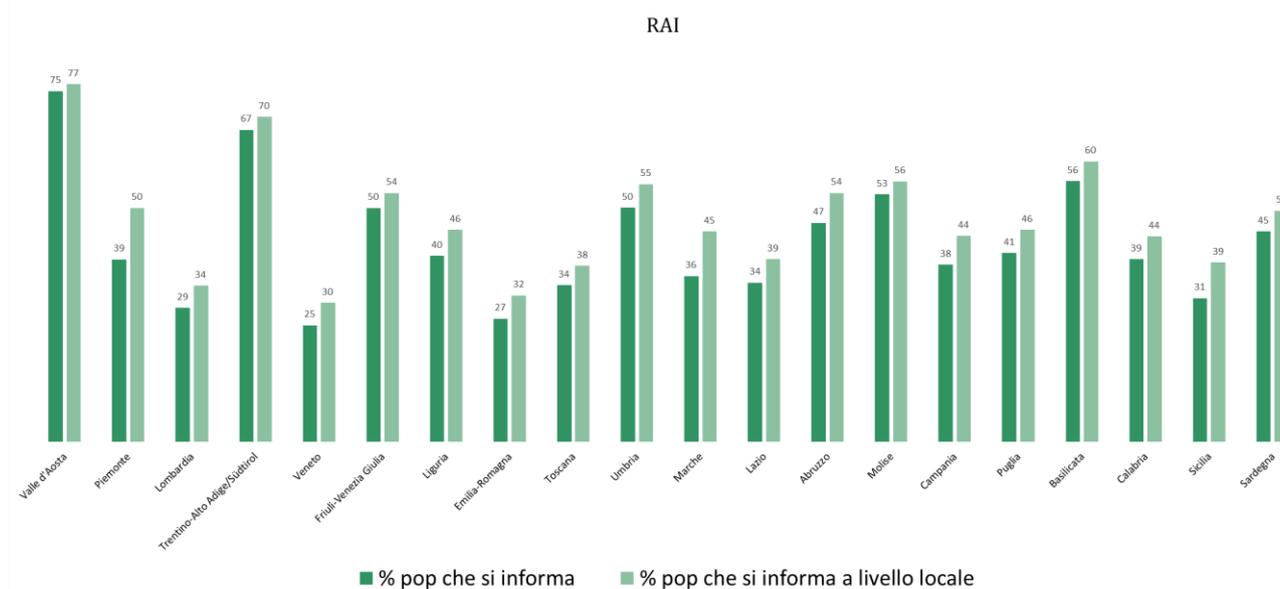
3. Il ruolo del servizio pubblico nell'informazione locale

Nel Capitolo 1, è stato illustrato come sia la natura stessa dell'informazione (in qualità di bene pubblico, bene meritorio, bene creativo, ...) a determinare l'emergere di fallimenti del mercato e quindi a creare lo spazio, e la necessità, di un intervento pubblico. È stato altresì evidenziato come l'avvento del nuovo contesto digitale non abbia diminuito, ma anzi aumentato (esacerbando la natura di bene pubblico dell'informazione) le ragioni di un intervento pubblico.

In questo contesto, il servizio pubblico assume una valenza particolare in ambito informativo locale in quanto integra tutte le ragioni fondanti del proprio ruolo: racconto del territorio, tenuta della connettività sociale, tutela delle minoranze, specie quelle linguistiche e culturali.

Questa affermazione di principio s'è fatta contenuto concreto nel Capitolo 2 allorché è stato evidenziato come il gruppo **RAI rappresenti il primo fornitore di informazioni di territorio in Italia**. La Figura 3.1 mostra, infatti, che RAI raggiunge, in termini di "total audience informativa locale" (cfr. par. 2.2), elevati livelli di penetrazione in tutte le regioni italiane, detenendo una posizione di *leadership* informativa in ben 14 di esse.

Figura 3.1 – «Total audience informativa locale» del gruppo RAI, per regione (%)



La posizione di forza informativa detenuta da RAI in ambito locale impone un'**attenta vigilanza** circa le **modalità di concreta attuazione dei principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità** cui deve essere ispirata l'azione della concessionaria di servizio pubblico (v. par. 3.1). Ciò avvalorava la necessità di una rigorosa **analisi circa l'efficienza e l'efficacia con cui l'attuale società svolge il proprio ruolo**. Questo Capitolo è quindi dedicato ad affrontare questa tematica, di **accountability del servizio pubblico**, anche nell'ottica della verifica il cui compito è demandato, dalle vigenti disposizioni di legge, all'Autorità³⁸.

Senza quindi entrare nella discussione circa i meccanismi *ex ante* di designazione dell'impresa (o delle imprese) incaricata di tale compito, l'analisi parte dalla definizione dei precisi compiti di servizio pubblico locale, così come attualmente normata (par. 3.1). Si riscontreranno poi le modalità operative di

³⁸ Cfr. art. 48 del Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici.

organizzazione che RAI ha scelto ai fini di fornire tale servizio, a livello locale (par. 3.2). Infine, sarà proposto un esercizio volto a verificare l'efficacia e l'efficienza con cui questo compito viene svolto dal gruppo RAI. Nel primo caso, a valle delle analisi di cui al Capitolo 2 incentrate sul concetto di “*total audience informativa*”, lo studio procederà a valutare, in termini statici e dinamici, l'andamento delle audience territoriali dell'offerta informativa locale di servizio pubblico (par. 3.3). Per quanto riguarda, invece, il criterio dell'efficienza, l'Indagine si avvale di un'analisi di *benchmarking* che raffronta le diverse offerte regionali della RAI (par. 3.4). Al riguardo, lo studio introduce innovativi criteri quantitativi di valutazione costi-benefici dell'azione informativa della società incaricata dello svolgimento del servizio pubblico informativo locale.

3.1 La definizione di servizio pubblico e l'ambito locale

Il Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (TUSMAR), come è noto, definisce gli obblighi della Rai, incaricata della fornitura del servizio pubblico radiotelevisivo nell'ambito del territorio nazionale, nonché presso i territori regionali e le province autonome.

A tal proposito, l'articolo 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 220, rubricata “*Riforma della Rai e del servizio pubblico radiotelevisivo*”, ha innovato l'articolo 45 del TUSMAR, e ha sostituito la precedente definizione di “servizio pubblico generale radiotelevisivo” con la nuova locuzione “servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale”³⁹. Quest'ultimo, alla luce del nuovo parametro normativo, si qualifica come un servizio di interesse generale, consistente nell'attività di produzione e diffusione su tutte le piattaforme distributive di contenuti audiovisivi e multimediali diretti, anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie, a garantire un'informazione completa e imparziale, nonché a favorire l'istruzione, la crescita civile, il progresso e la coesione sociale, promuovere la lingua italiana, la cultura e la creatività, salvaguardare l'identità nazionale e assicurare prestazioni di utilità sociale.

I contenuti trasmessi dalla società concessionaria devono ispirarsi ai principi di pluralismo, obiettività, completezza e imparzialità. Tra le principali finalità del servizio pubblico rientrano anche i compiti di valorizzazione delle identità locali e delle minoranze linguistiche.

A loro volta, gli articoli 45, comma 1, e 49, comma 1-*quinquies* del TUSMAR dispongono che il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale sia affidato alla Rai, tramite una concessione di durata decennale con annessa convenzione⁴⁰. Quest'ultima definisce le condizioni e le modalità dell'esercizio del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, costituendo il pregresso quadro di riferimento per la successiva stipulazione dei contratti di servizio, con i quali saranno individuati e/o specificati i diritti e gli obblighi della società concessionaria.

L'art. 45 del TUSMAR stabilisce che il contenuto minimo, nonché i compiti del servizio pubblico generale radiotelevisivo siano svolti sulla base di un contratto nazionale di servizio⁴¹, nonché di contratti di servizio

³⁹ La nuova definizione, pertanto, amplia l'originaria missione del servizio pubblico, estendendola anche alle diverse piattaforme tecnologiche esistenti e ai mutamenti tecnologici intervenuti nel corso degli ultimi anni. Il tradizionale servizio pubblico radiotelevisivo necessita di essere riconsiderato, come già anticipato, nell'ambito del nuovo contesto digitale che ha inciso sulle modalità di consumo e dell'offerta di contenuti.

⁴⁰ Cfr., altresì, articolo 49, comma 1-*quinquies*, del TUSMAR. Dal punto di vista procedurale, questa necessità di “recepimento”, nell'ambito degli obblighi rientranti nel servizio pubblico, dei cambiamenti imposti dal mutato contesto socio-tecnologico, è stata accolta dal decisore politico. Difatti, secondo il nuovo art. 45 del TUSMAR, in vista dell'affidamento della predetta concessione il MISE dovrà avviare una consultazione pubblica sugli obblighi del servizio pubblico radiotelevisivo. La consultazione ha il fine di garantire la più ampia partecipazione dei cittadini destinatari del servizio pubblico. Inoltre, lo schema di concessione tra la Rai e lo Stato con l'annessa convenzione è soggetta al parere non vincolante da parte della Commissione Parlamentare di Vigilanza.

⁴¹ Il contratto di servizio declina puntualmente la missione del servizio pubblico; fissa gli obiettivi dell'operatore pubblico; definisce i meccanismi di valutazione delle attività/servizi da compiere secondo gli indirizzi fissati nella Convenzione annessa alla concessione; stabilisce la scansione temporale delle verifiche da rendere pubbliche; dettaglia i compiti di vigilanza ed i relativi poteri sanzionatori individuati dalla Convenzione annessa alla concessione. La missione di servizio pubblico che il legislatore nazionale ha individuato nell'ambito del rinnovo della concessione Rai (DPCM 28 aprile 2017 recante “Affidamento in concessione

regionali, e provinciali, limitatamente alle province autonome di Trento e Bolzano⁴². Pertanto, il Testo unico stabilisce che la concessionaria del servizio pubblico adempia ai propri obblighi anche sulla base di contratti di servizio articolati per ambito territoriale.

La modulazione, su base regionale e provinciale della missione del servizio pubblico tramite la stipula di appositi contratti di servizio a rilevanza locale, rappresenta una soluzione che consente di calibrare l'offerta di servizio pubblico sulla base delle specifiche realtà territoriali.

Non a caso, accanto ai contratti di servizio regionali, il Testo unico rinviene nella fonte legislativa regionale uno strumento per disciplinare le specificità del servizio pubblico in ambito locale⁴³. Difatti, l'art. 46 del TUSMAR dispone che con leggi regionali siano definiti gli specifici compiti di servizio pubblico che la società concessionaria è tenuta ad adempiere nell'orario e nella rete di programmazione destinati alla diffusione di contenuti in ambito regionale o, per le province autonome di Trento e di Bolzano, in ambito provinciale.

A tal proposito, l'art. 45 del TUSMAR elenca le prestazioni che la società concessionaria è tenuta a erogare sul territorio, e che riguardano anche l'attività informativa, educativa, e formativa, nonché la valorizzazione delle culture e delle diversità regionali e locali. Inoltre, l'articolo 8 del Testo unico riconosce la rilevanza dei *media* locali nella valorizzazione e diffusione della cultura regionale e locale, nel quadro dell'unità politica, culturale e linguistica, nonché nel proteggere le minoranze linguistiche.

La legge 28 dicembre 2015, n. 220, ha altresì previsto la presenza, in ciascuna Regione e Provincia Autonoma, di "redazioni e strutture adeguate alle specifiche produzioni", nel rispetto delle garanzie a tutela delle minoranze linguistiche (cfr. art. 45, co. 2, lett. p). Il nuovo comma 3 dell'art. 45 del TUSMAR prevede che le sedi di Bolzano, di Trento, della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia mantengano la propria autonomia finanziaria e contabile in relazione all'adempimento degli obblighi di pubblico servizio loro affidati, fungendo anche da centro di produzione decentrato per le esigenze di promozione delle culture e degli strumenti linguistici locali⁴⁴.

La funzione del servizio pubblico in ambito locale è quindi non solo orientata a **valorizzare l'informazione, l'educazione e la promozione culturale di ambito locale**, ma altresì **le tradizioni e**

del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale ed approvazione dell'annesso schema di convenzione") è stata quella di «garantire all'universalità dell'utenza un'ampia gamma di programmazione e un'offerta di trasmissioni equilibrate e varie, di tutti i generi, al fine di soddisfare, con riferimento al contesto nazionale ed europeo, le esigenze democratiche, culturali e sociali della collettività, di assicurare *qualità dell'informazione, pluralismo, inclusa la diversità culturale e linguistica intesa nel quadro della più ampia identità nazionale italiana e comunque ribadendo il valore indiscutibile della coesione nazionale*». A tal fine, «[] la Rai si impegna nella programmazione nazionale e regionale e in quella rivolta all'estero a *valorizzare le specificità territoriali, sociali e culturali delle singole Regioni*, in conformità con le norme in materia di riparto di competenze tra Stato e Regioni, nel rispetto dei contenuti propri delle trasmissioni delle emittenti locali, rilanciando e ribadendo contestualmente i *valori irrinunciabili di unità e coesione nazionale*» [enfasi aggiunta].

⁴² Il contratto di servizio nazionale è stipulato fra la Rai e il Ministero dello Sviluppo Economico ogni cinque anni. L'articolo 1 della riforma ha, infatti, previsto che il contratto sia stipulato previa delibera del Consiglio dei ministri, che stabilisce, altresì, gli indirizzi per l'emanazione delle Linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico. Queste ultime, a loro volta, sono predisposte dall'Autorità, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, sulla base della normativa comunitaria e nazionale. Le Linee guida sul contenuto degli eventuali ulteriori obblighi del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale sono definite in relazione allo sviluppo dei mercati, al progresso tecnologico e alle mutate esigenze culturali, nazionali e locali. L'art. 6.2. della nuova convenzione introduce un termine entro il quale il nuovo contratto di servizio nazionale deve essere approvato: si tratta del 45° giorno dalla data di rilascio del parere da parte della Commissione Parlamentare di Vigilanza.

⁴³ La legge costituzionale n. 3/2001 ha modificato l'articolo 117 Cost., per cui la materia "ordinamento della comunicazione" rientra oggi tra le materie in cui si esercita la potestà legislativa concorrente delle Regioni. Spetta allo Stato indicare i relativi principi fondamentali della materia, poi specificati dalle Regioni con leggi di dettaglio, al fine di garantire l'unitarietà di base delle diverse discipline legislative articolate su base locale.

⁴⁴ Vengono inoltre inseriti i nuovi commi 3-bis e 3-ter. In particolare, nel comma 3-bis, relativo alla Convenzione con la provincia Autonoma di Bolzano, sono precisati i contenuti del predetto accordo ed è previsto che i costi di esercizio per il servizio in lingua tedesca e ladina - rispetto ai quali viene eliminato il riferimento alla considerazione dei proventi del canone da rappresentarsi in apposito centro di costo del bilancio di Rai - siano assunti, nell'ambito delle risorse fissate per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (art. 79, comma 1, lett. c del T.U. di cui al D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), dalla provincia autonoma di Bolzano nell'importo non superiore ad euro 10.313.000 annui. Gli eventuali ulteriori oneri derivanti dalla convenzione rimangono esclusivamente a carico della provincia autonoma di Bolzano.

peculiarità del territorio regionale. Lì dove il servizio pubblico locale diventa espressione dell'identità locale e promuove la diversità, appare rilevante l'opportunità offerta dalla convergenza e dall'avvento del digitale, anche in termini di copertura del segnale e qualità dell'offerta.

Fra gli obblighi di servizio pubblico in ambito locale rientrano, in particolare, quelli riguardanti la garanzia di un **“servizio adeguato di informazioni a livello regionale e provinciale”** (art. 46 TUSMAR). L'obiettivo consiste nel diffondere informazioni sugli eventi di rilevanza locale al fine di assicurare una partecipazione della popolazione più completa e più informata.

A tal fine, uno dei canali della emittente pubblica, Rai3, è tenuta a pianificare specifici **blocchi temporali (window) destinati alla trasmissione di informazioni locali e alla programmazione degli eventi di rilevanza locale.** Sicché, ogni giorno il canale riserva una parte della sua programmazione a informazioni di carattere locale, con le edizioni delle notizie incentrate sul territorio e su temi specifici. Tale scelta si giustifica in ragione del fatto che l'informazione locale è ritenuta fondamentale, fra l'altro, nella costruzione del senso di appartenenza a una comunità. Di conseguenza, per quanto riguarda le edizioni regionali dei telegiornali della testata giornalistica regionale, l'attualità si focalizza sostanzialmente, anche se non esclusivamente, sui temi relativi al governo del territorio, a loro volta collegati ai protagonisti istituzionali⁴⁵.

In materia di **obblighi di servizio pubblico**, a livello nazionale e locale, il legislatore attribuisce all'**Autorità** un ruolo sia nella fase di **definizione** degli stessi, nell'ambito del rinnovo periodico della concessione e del contratto di servizio, sia nella fase successiva di **vigilanza**⁴⁶.

Infatti, il dettato normativo di cui alla legge n. 249 del 1997 prevede che l'Autorità proponga al Ministero dello sviluppo economico lo schema della convenzione annessa alla concessione⁴⁷; secondo l'art. 45 del Testo unico, inoltre, prima di ciascun rinnovo del contratto di servizio, l'Autorità procede alla stesura delle Linee guida sul contenuto degli ulteriori obblighi del servizio pubblico, tenendo conto anche dello sviluppo dei mercati, del progresso tecnologico e delle mutate esigenze di natura culturale, nazionale e locale.

Nel giugno 2017, l'Autorità ha pertanto deciso di sollecitare elementi informativi e pareri da parte dei principali *stakeholder* (*broadcaster*, autori, produttori, pubblicitari, giornalisti, imprese di comunicazioni elettroniche e la stessa RAI), dei soggetti rappresentativi del sociale, degli utenti e delle istituzioni culturali e accademiche, in merito alle strategie da aggiornare per reinterpretare gli obblighi di servizio pubblico. Di conseguenza, tenuto conto anche delle esperienze internazionali, l'Autorità ha individuato alcune aree tematiche su cui concentrare l'attenzione per la definizione degli ulteriori obblighi e delle condizioni attuative della missione di servizio pubblico da trasporre nel contratto di servizio, ponendo l'accento su: *i*) la necessità di consolidare gli strumenti opportuni per valutare la qualità dell'offerta come misura dell'efficienza e dell'efficacia del servizio pubblico, conducendo verifiche periodiche sull'adempimento degli obblighi e il conseguimento degli obiettivi mediante indicatori predefiniti; *ii*) un'organizzazione dell'offerta informativa in grado di conciliare l'equilibrio e il pluralismo interno con i principi di efficienza ed economia aziendale, adottando strumenti di contrasto ai fenomeni di disinformazione; *iii*) l'esigenza di garantire alla concessionaria una maggiore stabilità nel flusso e nella congruità del canone, anche tramite una pianificazione delle entrate a copertura dell'intera durata del contratto di servizio.

⁴⁵ Con delibera n. 636/15/CONS l'Autorità ha rivolto una raccomandazione alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo affinché, nell'espletamento della propria missione, assicuri una effettiva tutela del pluralismo informativo a livello locale attraverso la propria testata regionale la quale, pur nel rispetto della autonoma linea editoriale, abbia cura di dare voce a tutti i soggetti istituzionali che partecipano al governo delle istituzioni locali, garantendo al contempo un equo contraddittorio con le forze di opposizione.

⁴⁶ Al Ministero dello sviluppo economico spetta l'attività di vigilanza sugli obblighi di ricevibilità gratuita del segnale da parte del 100% della popolazione (via etere o, quando non sia possibile, via cavo e via satellite) e di fruibilità dei programmi in *live streaming* sulla piattaforma IP.

⁴⁷ La legge n. 198/2016 ha novato l'art. 49 del TUSMAR inserendo il comma 1-*quinquies*, ridisegnando l'*iter* che porta all'approvazione della convenzione annessa alla concessione, nell'ambito del quale l'Autorità mantiene il suo potere di proposta dello schema di convenzione al Ministero dello sviluppo economico.

L'ultimo contratto di servizio è del dicembre 2017⁴⁸ e copre il periodo 2018-2022, aggiornando quello in vigore, fermo al triennio 2010-2012. Il testo si pone in sostanziale continuità con quelli precedenti, pur introducendo alcune importanti innovazioni.

Definiti gli obblighi, la legge n. 249 del 1997, nonché l'art. 48, comma 1 del TUSMAR, ferme restando le competenze in capo al Ministero e alla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi, stabiliscono che l'Autorità esercita funzioni di vigilanza, dovendo verificare che il servizio pubblico sia prestato ai sensi della normativa nazionale ed europea, del contratto di servizio e della regolamentazione attuativa⁴⁹.

In ordine alla vigilanza sugli adempimenti degli obblighi del servizio pubblico in ambito locale, appare rilevante anche l'attività svolta dai **Comitati regionali per le comunicazioni** (Co.re.com.), organi funzionali dell'Autorità, sia al fine di vigilare in ordine agli adempimenti degli obblighi del servizio pubblico sia, in particolare, al fine di assicurare la completezza dell'informazione in relazione ai fatti proposti dall'attualità e dalla cronaca politica. Difatti, in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione per la comunicazione politica nelle campagne elettorali e referendarie, i Co.re.com. hanno il compito di garantire il rispetto del pluralismo e della correttezza dell'informazione da parte delle emittenti radiotelevisive locali e della testata giornalistica regionale della Rai, così come previsto dalla normativa vigente in materia di *par condicio*.

3.2 L'organizzazione dell'informazione locale di servizio pubblico

3.2.1 L'offerta informativa locale di servizio pubblico

Come sopra richiamato, Rai3 è tenuta a pianificare specifiche finestre di programmazione destinate alla trasmissione di informazioni locali e alla programmazione degli eventi di rilevanza territoriale. Questo canale nato 39 anni or sono, il 15 dicembre 1979, a seguito della riforma del 1975⁵⁰, ha sempre avuto una vocazione editoriale per l'informazione e la cultura⁵¹, affiancando a tale connotazione anche una declinazione locale. Tale connotazione è rinvenibile particolarmente nella trasmissione del notiziario televisivo locale (ora "**TG Regione**" / "**TGR**"), dedicato espressamente all'informazione regionale, e nella parziale incorporazione, dalla nascita e fino alla riforma del 1987, di tale testata nello stesso "TG3", notiziario quotidiano del canale televisivo. È proprio la testata "TGR" che, producendo e diffondendo informazione nazionale e regionale per la tv, la radio e, più di recente per il *web*⁵², si caratterizza ancora oggi come la testata Rai più legata ai territori.

La programmazione complessiva di Rai3 (si veda ad esempio il palinsesto tipico per la stagione estiva 2018 di cui alla Tabella 3.1) risente dunque di un "decentramento" e, coerentemente con il dettato legislativo⁵³ e con la missione di servizio pubblico individuata dal legislatore, come sopra illustrata, offre anche servizi per le minoranze culturali e linguistiche. Tali servizi si sostanziano, nel caso televisivo, in alcuni orari della

⁴⁸ Registrato dalla Corte dei conti il 21 febbraio 2018 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 7 marzo 2018.

⁴⁹ Tra le diverse attività di servizio pubblico su cui l'Autorità esercita le funzioni di vigilanza, si ricordano, in particolare, il rispetto dei generi e delle quote della programmazione predeterminata per legge; il monitoraggio sulla qualità della programmazione; le garanzie sull'accesso all'offerta radiotelevisiva, con particolare riferimento alla ricezione della programmazione da parte delle persone con disabilità sensoriali; la tutela dei minori attraverso la realizzazione di programmi/canali ad hoc; la programmazione sociale e l'informazione di servizio.

⁵⁰ Legge n. 103 del 14 aprile 1975 recante "Nuove norme in materia di diffusione radiofonica e televisiva", GU n. 102 del 17-4-1975.

⁵¹ Il Tempo dedicato ai generi del Contratto di servizio nel periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2017 (fascia oraria 06:00-24:00) da Rai 3 è composto per il 49,9% da "Informazione e approfondimento generale" e per il 19% da "Programmi e rubriche di promozione culturale" (fonte: RAI).

⁵² Il progetto TGR web, partito nel 2014, dopo una fase di sperimentazione sta ora trovando attuazione. Le single redazioni regionali sono coinvolte nella produzione di pagine *news* ai fini di un prodotto specificatamente *web* che integra quello televisivo. La nuova offerta è costituita da un sito con tutte le pagine regionali, ricco di numerosi contributi testuali e multimediali proposti anche dagli utenti.

⁵³ In particolare, oltre alla già citata legge 103/1975 si veda anche la legge 15 dicembre 1999, n. 482, recante "Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche", G.U. n. 297 del 20 dicembre 1999.

giornata, nella trasmissione in lingua di notiziari e rubriche, in particolare nelle regioni a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano ove è presente un canale televisivo in lingua, come Rai Südtirol e Rai3 bis Furlanija Julijska krajina, dedicati alle rispettive minoranze linguistiche nei diversi territori.

Tabella 3.1 – Rai3: palinsesto settimana 28 luglio-3 agosto 2018

	Sabato 28 luglio 2018	Domenica 29 luglio 2018	Lunedì 30 luglio 2018	Martedì 31 luglio 2018	Mercoledì 1 agosto 2018	Giovedì 2 agosto 2018	Venerdì 3 agosto 2018
06:00	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24				
06:30	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24	Rai news 24
08:00			Agorà estate	Agorà estate	Agorà estate	Agorà estate	Agorà estate
11:55			Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3
12:00	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3
12:13		Tg3 fuori linea estate					
12:55		TG3 L.I.S.					
14:00	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione
14:09		TG regione Meteo					
14:15		TG3					
14:18	TG Regione Meteo		TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo
14:20	TG3		TG3	TG3	TG3	TG3	TG3
14:45	TG3 Pixel estate						
14:47	Meteo 3						
14:48			Meteo 3				
14:49				Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3
14:50	TG3 L.I.S.		TG R Piazza affari	TG R Piazza affari	TG R Piazza affari	TG R Piazza affari	TG R Piazza affari
14:55			TG3 L.I.S.	TG3 L.I.S.		TG3 L.I.S.	TG3 L.I.S.
15:00					Rai parlamento: question time		
15:50					TG3 L.I.S.		
16:50		Meteo 3					
17:25			GEO magazine				
17:30				GEO magazine		GEO magazine	GEO magazine
17:35					GEO magazine		
18:55	Meteo 3		Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3	Meteo 3
19:00	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3	TG3
19:30	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione	TG Regione
19:51	TG Regione Meteo		TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo	TG Regione Meteo
19:55		TG Regione Meteo					
22:55	TG3 Mondo estate						
23:00		TG3					
23:05				TG Regione			
23:10				TG3 Linea notte estate			
23:12	Meteo 3						
23:15	TG Regione						
23:17		Meteo 3					
23:20		TG Regione	TG Regione			TG Regione	
23:25			TG3 Linea notte estate		TG Regione	TG3 Linea notte estate	
23:30					TG3 Linea notte estate		TG Regione
23:35							TG3 Linea notte estate
23:39				Meteo 3			
23:52			Meteo 3				
23:53						Meteo 3	
00:00					Meteo 3		
00:02							Meteo 3

Nota: in verde scuro sono segnalati i programmi di informazione nazionale, in verde chiaro quelli di informazione locale.

Fonte: elaborazione Autorità su dati Rai

Il TGR è una testata attualmente costituita da **24 redazioni regionali** di cui una bilingue (italo-francese, attiva in Valle d'Aosta) e 3 in lingua minoritaria (sloveno a Trieste, tedesco e ladino a Bolzano), **una redazione centrale** e **tre redazioni distaccate** (Sassari, Udine e Catania). Tutta l'offerta informativa della testata TGR è oggi prodotta dalla Direzione Coordinamento Sedi Regionali ed Estere, per il tramite degli Uffici centrali di Roma, delle Sedi Regionali e provinciali e degli Uffici distaccati, oltre che dai Centri di produzione di Roma, Milano, Napoli e Torino. Le singole redazioni regionali sono coinvolte, inoltre, nella produzione di pagine *news* regionali destinate alla nuova offerta dedicata al *web* e *social media*.

L'offerta della testata, nello specifico, si compone principalmente di contenuti informativi e di approfondimento dedicati all'ambito locale, pur producendo anche rubriche a diffusione e a vocazione

nazionale. Nel dettaglio, l'offerta informativa si articola in diverse edizioni giornaliere di notiziari regionali diffusi sia attraverso i telegiornali (dal lunedì al venerdì ore 14.00, 19.30, 00.10; sabato ore 14.00, 19.30, 23.30; domenica ore 14.00, 19.30, 23.30), sia attraverso i giornali radio (dal lunedì al sabato ore 7.18, 12.10-18.30; domenica ore 12.15) e trasmessi all'interno di finestre regionali nella programmazione dei canali nazionali Rai3 (Tabella 3.1) e Radio1.

Inoltre, la testata produce alcuni programmi di informazione e intrattenimento a diffusione nazionale e regionale, oltre a programmi straordinari in occasione di eventi di particolare rilievo nazionale o locale che hanno luogo sul territorio (cosiddetti "Fuori Spazio"), contribuendo in tal modo al palinsesto informativo e di approfondimento di carattere nazionale.

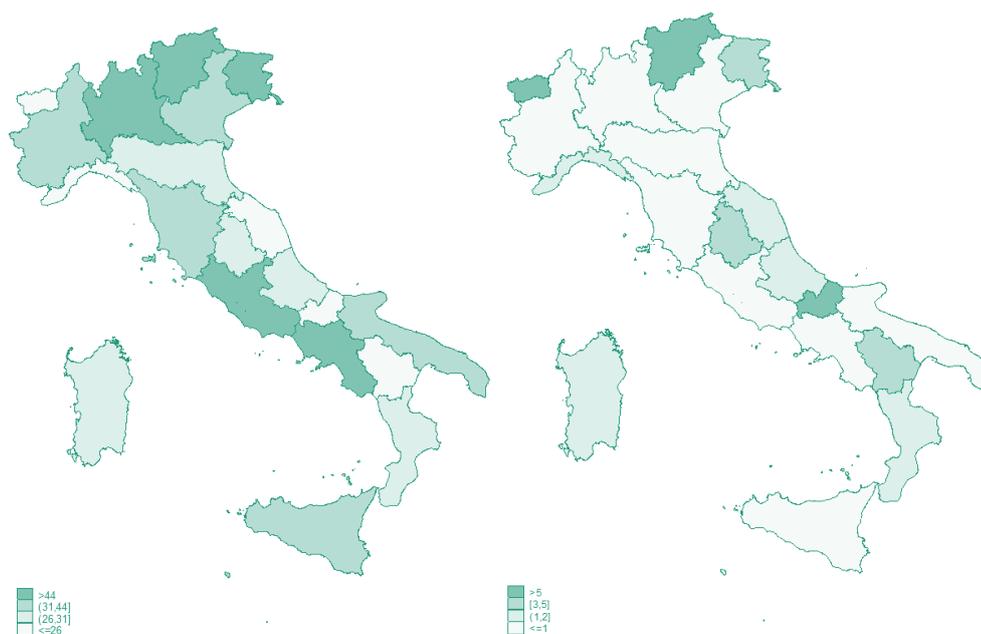
3.2.2 La struttura organizzativa del servizio pubblico locale

Le redazioni della testata TGR ospitavano, a dicembre 2017, **732 giornalisti**, distribuiti sul territorio nazionale secondo quanto riportato nella Figura 3.2.

Figura 3.2 - TGR: n. di giornalisti per redazione regionale (dicembre 2017)

a) N. giornalisti per redazione

b) N. giornalisti per redazione/100.000 ab.



Nota: per il Trentino-Alto Adige sono stati considerati i giornalisti presenti nelle redazioni delle Province autonome di Bolzano e di Trento

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Rai

Al riguardo, la principale risorsa della testata TGR – così come di tutte le imprese che producono informazione – riguarda appunto la dotazione di giornalisti, che costituiscono la basilare componente del personale delle redazioni. Se si osserva il dato complessivo nazionale, i giornalisti rappresentano stabilmente, nell'ultimo decennio, l'80% circa del personale della testata, proporzione che si osserva anche nella singola redazione regionale.

Peraltro, a livello regionale, si osserva una certa eterogeneità nella consistenza di risorse assegnate a ciascuna testata, anche in considerazione della diversa dimensione del territorio da coprire e della popolazione di riferimento (la domanda potenziale). Dalla Figura 3.2 (nonché da quella successiva, Figura

3.3, sui costi delle redazioni in proporzione alla popolazione regionale), emerge, infatti, un discreto grado di variabilità in termini di risorse, professionali e materiali, investite nelle varie redazioni del servizio pubblico.

In particolare, le **regioni che investono di più** (in termini relativi) coincidono con quelle in cui sono presenti **minoranze linguistiche e culturali** (Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia; v. anche infra). Spiccano, inoltre, altre evidenze (quali, ad esempio, gli investimenti nelle redazioni dell'Italia centrale, della Liguria e della Sardegna) utili anche per verificare gli effetti sulla penetrazione dell'offerta locale di servizio pubblico presso le popolazioni regionali.

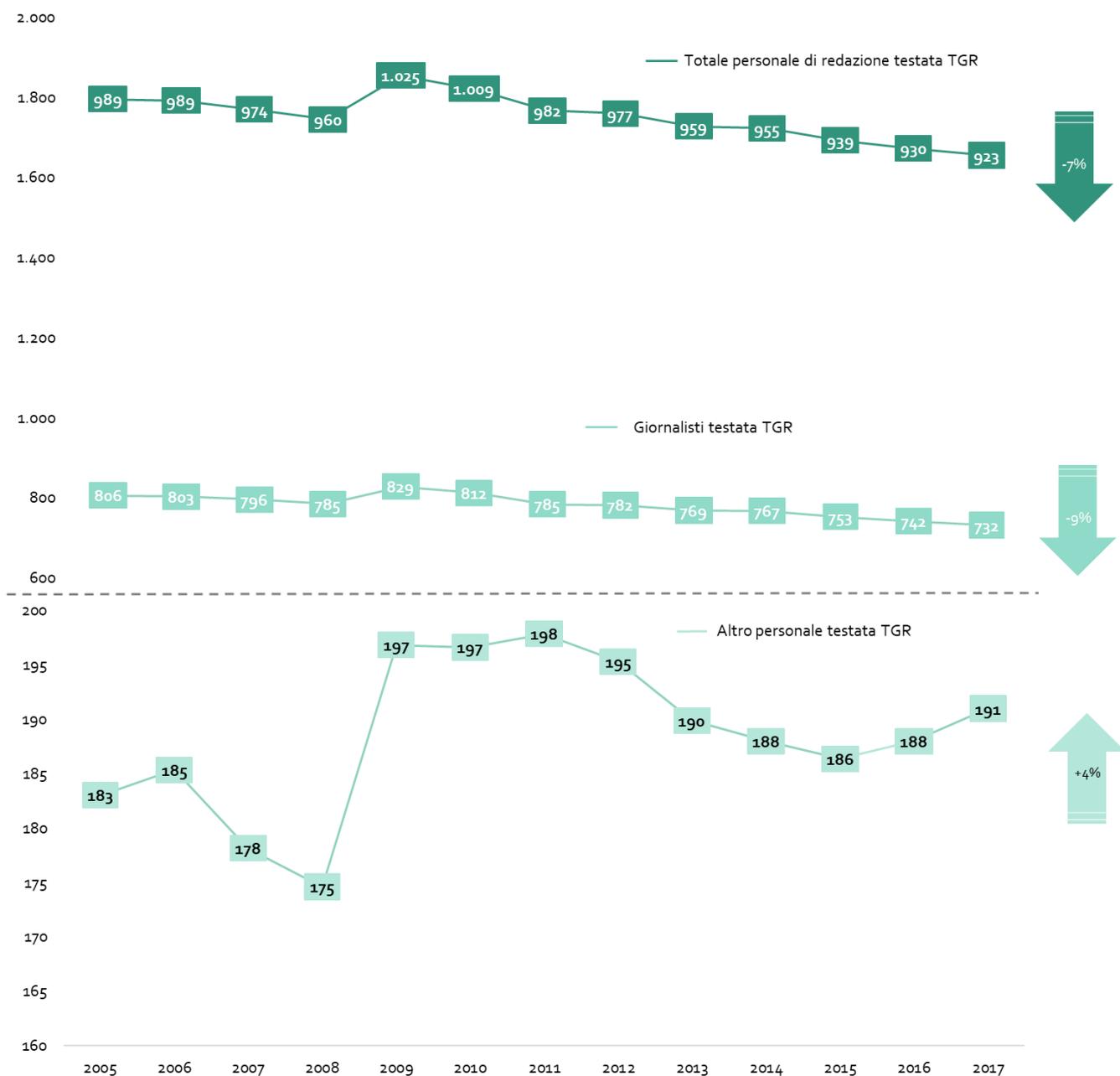
Figura 3.3 – Costo delle redazioni pro-capite (anno 2017)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Rai

In termini dinamici (Figura 3.4), si osserva una diminuzione del numero di giornalisti, pari a circa il 9% tra il 2005 e 2017, cui si affianca un incremento (4% nei 12 anni) delle altre categorie di addetti. Nel complesso il personale dell'insieme delle redazioni che compongono la testata TGR, esclusi i collaboratori esterni, nel 2017 si attesta a più di 900 unità.

Figura 3.4- Evoluzione del personale della testata TGR



Note: sono esclusi i collaboratori esterni; è incluso anche il personale della direzione centrale della testata
 Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Rai

La dinamica dei costi ha subito anch'essa una contrazione nel tempo. I dati al netto dell'inflazione (Figura 3.5) mostrano un *trend* in diminuzione per tutte le più importanti voci di costo, con l'unica eccezione dei costi per le agenzie di informazione che, sebbene abbiano per natura un andamento fluttuante legato alle discontinuità nell'attivazione di servizi esterni, registrano un incremento di circa 12% in dodici anni. La componente che ha visto il calo più consistente, invece, è quella dei costi derivanti dalle collaborazioni esterne che si sono ridotti del 45% dal 2005 al 2017.

Figura 3.5- Evoluzione dei costi della testata TGR



Note: base anno 2017
 Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Rai

3.2.3 La tutela delle minoranze linguistiche e culturali nell'ambito dell'offerta di servizio pubblico

Da ciò che è emerso nei precedenti paragrafi, nonché nel Capitolo 2, è evidente la rilevanza, anche ai fini informativi, delle comunità in cui vivono minoranze culturali e linguistiche nel nostro Paese. In questi casi, l'informazione locale assume un ruolo centrale, sovrapponendosi per rilevanza a quella nazionale.

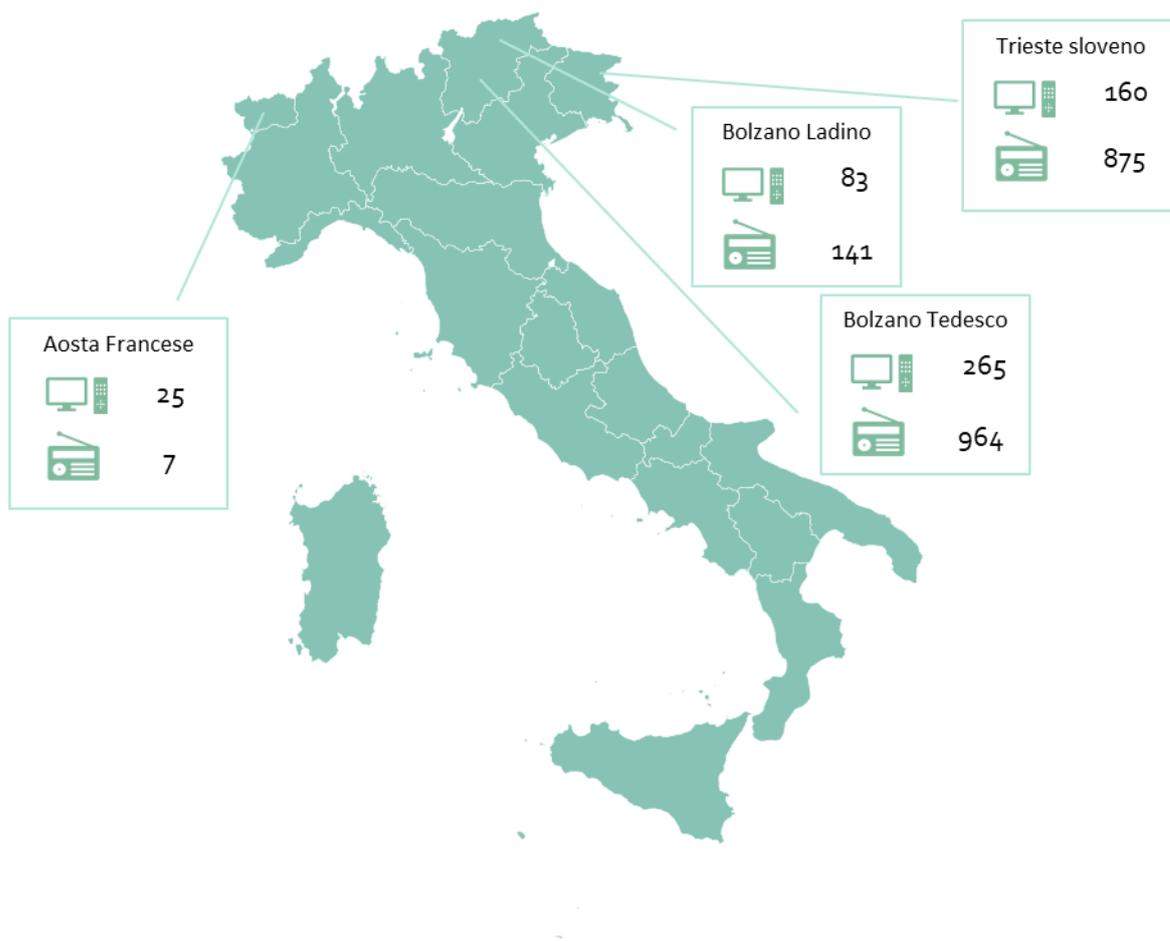
Pertanto, la normativa impegna Rai ad assicurare le condizioni per la tutela delle minoranze linguistiche nelle zone di loro appartenenza⁵⁴, assumendo e promuovendo iniziative per la valorizzazione delle lingue minoritarie presenti sul territorio italiano, anche in collaborazione con le competenti istituzioni locali, favorendo anche iniziative di cooperazione transfrontaliera.

La Rai è tenuta a garantire la produzione e distribuzione di trasmissioni radiofoniche e televisive, nonché di contenuti audiovisivi, in lingua tedesca e ladina per la provincia autonoma di Bolzano, in lingua ladina per la provincia autonoma di Trento, in lingua sarda per la regione autonoma Sardegna, in lingua francese per la regione autonoma Valle d'Aosta e in lingua friulana e slovena per la regione autonoma Friuli-Venezia Giulia⁵⁵.

⁵⁴ Ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 482/1999, e dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 2 maggio 2001, n. 345.

⁵⁵ Cfr. art. 25, comma 1, lettera k del Contratto di servizio 2018-2022 tra il MISE e la Rai e art. 3, comma 1, lett. g) della Convenzione 2017 tra MISE e Rai.

Figura 3.6 – Rai: ore di trasmissione dedicate alle minoranze linguistiche nel 2017



Sulla base dell'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la provincia autonoma di Bolzano (per la programmazione in favore delle minoranze linguistiche tedesca e ladina), e di quella con la sola Presidenza del Consiglio dei Ministri (per la programmazione in favore delle minoranze linguistiche francese, slovena, italiana e friulana), la Rai realizza trasmissioni costituite da programmi e servizi giornalistici a contenuto informativo, artistico, culturale, educativo e ricreativo⁵⁶. Infine, per la regione

⁵⁶ La Presidenza del Consiglio dei Ministri stipula con la Rai, sulla base degli artt. 19 e 20 della l. 103/1975, convenzioni con durata triennale per la realizzazione e la trasmissione di programmi per l'offerta televisiva e multimediale per l'estero, per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese nella Regione Valle d'Aosta e di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena nonché radiofonici in lingua italiana e friulana nella Regione Friuli-Venezia Giulia; infine, per la trasmissione di programmi a tutela delle minoranze di lingua tedesca e ladina nella provincia autonoma di Bolzano (che si fa carico degli oneri, sebbene la competenza resti statale, in capo al Dipartimento per l'Informazione e l'editoria). Si vedano al riguardo, da ultimo, i D.P.C.M. 30 settembre 2016 recanti: "Approvazione della convenzione stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Rai Com S.p.A. e la Provincia autonoma di Bolzano per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano"; "Approvazione della convenzione stipulata tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per l'informazione e Rai Com S.p.a. per la trasmissione di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese nella Regione Valle d'Aosta e di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena nonché radiofonici in lingua italiana e friulana nella Regione Friuli-Venezia Giulia".

Il nuovo contratto di servizio 2018-2022 prevede che "Per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province Autonome di Trento e di Bolzano sono rinnovate entro tre mesi le convenzioni attualmente in essere tra la Presidenza del Consiglio dei ministri e la Rai, come previsto dalla legge 14 aprile 1975, n. 103 e successive modifiche ed integrazioni" (art. 25, comma 1, lettera k). La Rai, inoltre, è tenuta a presentare al Ministero, per le determinazioni di competenza, entro sei mesi dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Nuovo Contratto di servizio, un progetto operativo concordato con le regioni interessate ai fini della stipulazione delle relative convenzioni, per assicurare l'applicazione delle disposizioni finalizzate alla tutela delle lingue di cui alla legge 15 dicembre 1999, n. 482.

autonoma Sardegna la testata TGR offre una programmazione radiotelevisiva in lingua sarda, sulla base di apposita Convenzione. Recentemente, grazie alle suddette Convenzioni sono state anche rese disponibili in formato digitale le Teche delle sedi regionali della Sardegna⁵⁷, del Trentino-Alto Adige⁵⁸, del Friuli-Venezia Giulia⁵⁹ e della Sicilia⁶⁰.

Complessivamente la testata TGR ha trasmesso, nel 2017, oltre 14.500 ore di contenuti informativi tv e radio, parte dei quali dedicati appunto alle minoranze linguistiche. Le ore di informazione televisiva e radiofonica dedicate alle minoranze sono indicate nella Figura 3.6.

⁵⁷ www.sardegna.digitallibrary.it

⁵⁸ www.Raibz.Rai.it

⁵⁹ www.sedefvg.Rai.it

⁶⁰ www.regionesicilia.Rai.it

3.3 La penetrazione del servizio pubblico a livello locale: un'analisi di benchmark sugli ascolti

3.3.1 Prime evidenze circa la differenziazione regionale negli ascolti dell'informazione locale di servizio pubblico

Il ruolo del servizio pubblico radiotelevisivo a livello locale, come osservato in precedenza, è istituzionalmente orientato anche alla funzione di garante di un'informazione di prossimità dedicata alla comunità locale. Inoltre, le rilevazioni effettuate *ad hoc* dall'Autorità (cfr. Capitolo 1), confermano, da un lato, l'avvertita esigenza da parte dei cittadini di avere accesso a contenuti e notizie di carattere locale; dall'altro lato, evidenziano una certa capacità del servizio pubblico di accogliere tali esigenze attraverso l'offerta di informazione locale.

In tale prospettiva, RAI opera in mercati locali dell'informazione (cfr. Capitolo 2), in cui si incontrano la domanda aggregata di informazione, espressa dalla collettività locale, e l'offerta aggregata di contenuti informativi forniti dalle imprese locali e nazionali attive sul territorio. In questo contesto, **l'audience televisiva dei programmi informativi** è frutto dell'interazione tra la domanda e l'offerta e rappresenta l'esito dell'azione congiunta di elementi che incidono sui consumatori e sulle imprese.

Gli ascolti del TGR rappresentano, quindi, un elemento complementare alle rilevazioni sul consumo (cfr. par. 2.2), per l'analisi complessiva dell'informazione locale di servizio pubblico, poiché le *audience* possono essere viste sia come un segnale di scarsità per le imprese, sia come un indicatore del gradimento dei consumatori. Va precisato, peraltro, che se il dato di ascolto non può essere ignorato, è al contempo vero che, nell'analisi del servizio pubblico, deve essere contestualizzato poiché non è l'unico elemento a fornire informazioni circa la capacità del servizio pubblico di assolvere la sua missione. Tuttavia, in uno studio longitudinale sul grado di fruizione da parte dei cittadini dell'informazione, *l'audience*, la sua evoluzione dinamica (dimensione temporale), nonché la variabilità regionale (dimensione spaziale), appaiono i migliori indicatori per fornire utili informazioni quantitative sul tema.

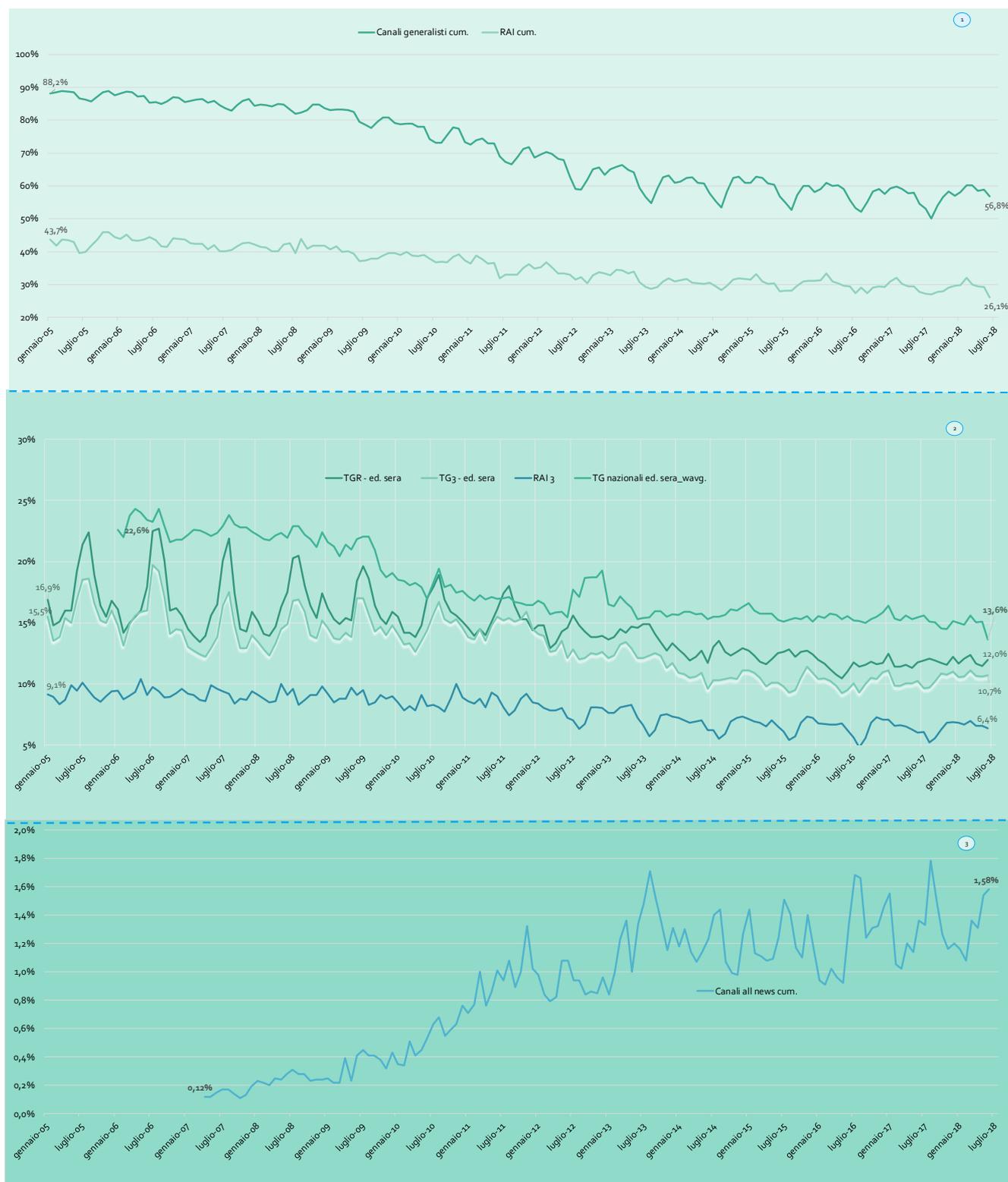
L'utilizzo delle audience (anche rispetto al "t.a.i." di cui a capitolo precedente) è giustificato da due ordini di motivi. In primo luogo, l'analisi condotta si limita al solo mezzo televisivo (non è cross-mediale come in precedenza), legittimando pertanto l'uso del solo indicatore di *share*. Inoltre, l'approfondimento viene svolto su singoli programmi informativi (le due principali edizioni del TGR) cosicché i dati di audience, riferiti alle singole regioni, rappresentano una misura corretta del seguito informativo presso la popolazione locale del brand analizzato⁶¹.

In tal senso, lo studio si svolge su due piani distinti ma complementari – a livello di brand informativo (il TGR) e a livello di singole regioni – ognuno dei quali può essere osservato in una dimensione temporale e in una dimensione spaziale. L'andamento complessivo del TGR permette di evidenziare le tendenze dell'informazione locale comuni a tutto il territorio nazionale con particolare attenzione all'evoluzione nel tempo. Inoltre, poiché la testata è organizzata in redazioni regionali, ulteriori informazioni provengono dal dettaglio territoriale, rispetto al quale è possibile mettere in luce le differenze tra regioni, dovute a specifiche caratteristiche strutturali.

Per quanto riguarda le tendenze comuni, la dinamica degli ascolti del TGR (in particolare l'edizione della sera) mostra un andamento decrescente negli ultimi dieci anni (quadro 2 della Figura 3.7). Infatti, dal 16,9% di *share* di gennaio 2005 i valori sono passati a 12% a giugno 2018, registrando un calo di 4,9 punti nell'intero periodo considerato.

⁶¹ Al fine di svolgere le analisi di cui al paragrafo 3.3, l'Autorità ha acquisito e analizzato un database di tipo "panel", in cui si intrecciano la dimensione temporale (misurata in mesi o in anni – dal 2005 al 2017-, a seconda del tipo di analisi condotta) e quella geografica (le 20 regioni di riferimento della testata TGR). I dati sono stati acquisiti per le audience e per altre variabili di controllo (costi, personale, giornalisti, ecc.).

Figura 3.7 - Evoluzione delle audience (share nel giorno medio)



Legenda:

- 1 Generaliste
- 2 Informazione di servizio pubblico
- 3 All news

Nota: il dato relativo al totale delle tv generaliste è rappresentato dalla somma di Rai1, Rai2, Rai3, Canale5, Rete4, Italia1 e LA7; il dato relativo ai TG nazionali si riferisce alla media ponderata dello *share* dell'edizione serale del TG1, TG2, TG3, TG5; il dato relativo ai canali *all news* si riferisce a Rai news 24, Sky Tg 24 e TGcom 24 (quest'ultimo a partire da giugno 2013).

Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Auditel

È interessante notare che questa dinamica è analoga a quella registrata per l'informazione nazionale del TG3 che ha visto anch'essa una **progressiva riduzione dell'audience** pari a -4,8 punti di *share* in 13 anni (da 15,5% a gennaio 2005 a 10,7% a giugno 2018). L'andamento dell'informazione di servizio pubblico – locale e nazionale – deve essere poi inquadrato nel contesto complessivo di evoluzione degli ascolti televisivi, che appare caratterizzato da una sensibile diminuzione delle *audience* della tv generalista, come si vede se si osservano i dati relativi allo *share* di Rai3, dei primi tre canali Rai, e quello dell'insieme dei principali canali in chiaro (quadro 1 della Figura 3.7).

Il calo dell'*audience* registrato dalla testata TGR, quindi, risente della più ampia erosione della platea di ascoltatori della televisione generalista in chiaro, un *trend* cui ha contribuito il rafforzamento dell'offerta di canali tematici e in generale il progressivo aumento del numero di canali. Questo è stato possibile con il passaggio al digitale terrestre (oltre che con l'affermazione del satellite prima, e di internet poi), un processo che è avvenuto con cadenze diverse sul territorio a partire da ottobre 2008 e fino a luglio 2012, secondo un calendario con una sua articolazione regionale e attraverso un periodo di coesistenza del segnale analogico con quello digitale (*switch-over*).

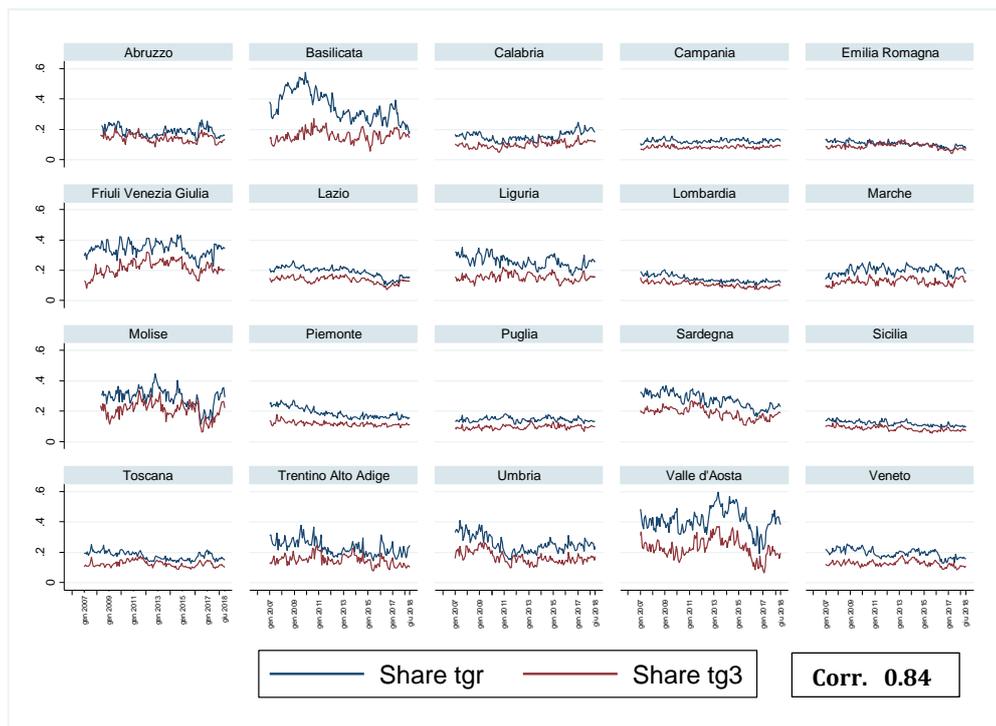
Esaminando il dato nazionale, se si considera la data di completamento della transizione dall'analogico al digitale (*switch-off*), fissata a luglio 2012, emerge come i tassi di variazione medi mensili dello *share* dell'intera testata TGR *pre* e *post switch-off* divergano, evidenziando un'accelerazione del preesistente fenomeno di riduzione degli ascolti dopo lo spegnimento del segnale analogico. Infatti, il tasso medio mensile di variazione dello *share* del TGR nel periodo da gennaio 2005 a giugno 2012 risulta pari a -0,16%. La riduzione degli ascolti è già visibile se si osserva l'andamento dello *share* prima dell'inizio dello *switch-over* e lo si confronta con quello rilevato nell'arco temporale di transizione, in cui il segnale analogico ha iniziato ad essere spento (Figura 3.7). Si nota che i tassi di variazione medi mensili dello *share* della testata TGR *pre* e *post switch-over* iniziano a discostarsi: -0,05% nel periodo da gennaio 2005 a settembre 2009 a fronte dello -0,16% da ottobre 2009 a giugno 2012⁶².

L'aumento del numero di canali a seguito dello *switch-off* e la conseguente crescita dell'offerta tematica ha avuto ripercussioni sull'ascolto di tutti i programmi informativi (quadro 2 della Figura 3.7). Infatti, a fronte della riduzione dell'*audience* dei principali TG nazionali è aumentato progressivamente lo *share* dei canali *all news* che, sebbene raccolgano ancora quote di ascolto minoritarie, tuttavia costituiscono canali in sviluppo (quadro 3 della Figura 3.7), che riescono a intercettare un pubblico alla ricerca di un'informazione continuamente aggiornata (come peraltro avviene sul *web*).

Passando all'analisi regionale, **l'audience del TGR**, sia nell'edizione del pomeriggio (Figura 3.8), sia in quella serale (Figura 3.9), presenta **livelli** che nel complesso risultano **superiori o in linea con lo share dell'informazione nazionale del TG3** nelle medesime fasce orarie, a testimonianza di due fattori che agiscono congiuntamente: la presenza di un interesse specifico per l'informazione locale, manifestato in tutte le regioni italiane, e l'esistenza di un'associazione tra l'*audience* dell'informazione locale e quella dell'informazione nazionale.

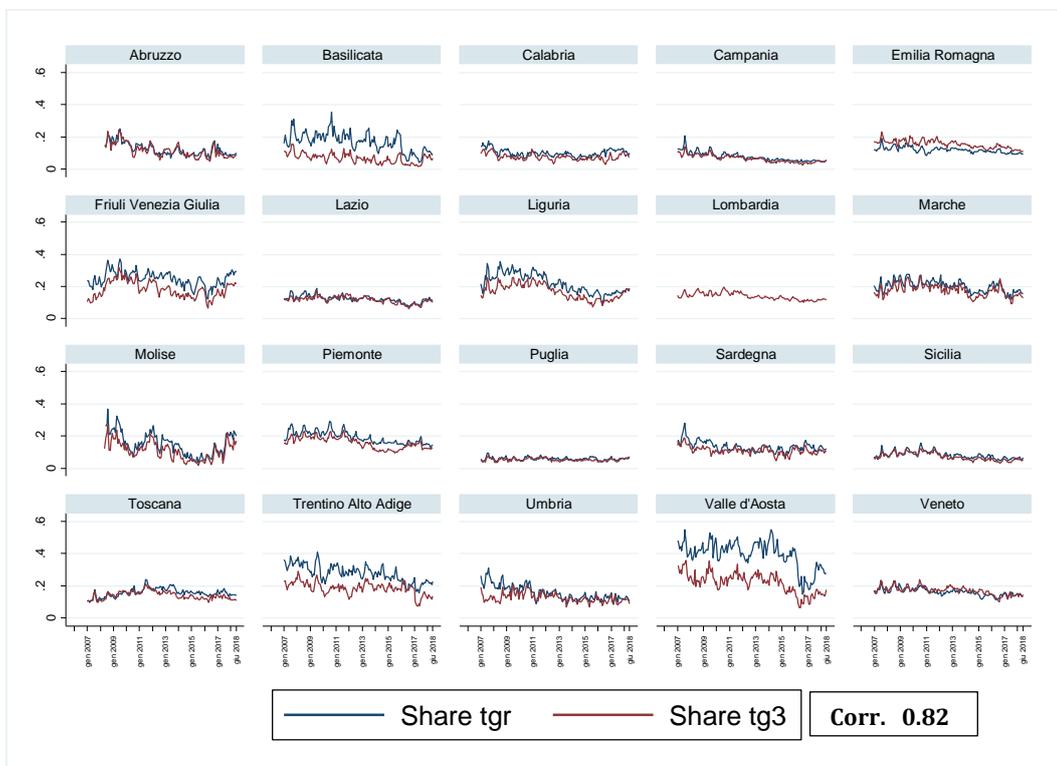
⁶² Il calendario nazionale dello *switch-off* e anche dello *switch-over* sono stati modulati suddividendo il territorio in Aree tecniche, di conseguenza il dato di *share* dell'intera testata non riesce a cogliere pienamente gli effetti del fenomeno. Ad ogni modo, per rendere apprezzabili le differenze negli ascolti dell'intera testata TGR, a seguito del processo di spegnimento, "novembre 2009" è stata considerata la data di inizio dello *switch-over*, quando la Sardegna aveva completato il passaggio mentre il Piemonte e la Valle d'Aosta avevano iniziato il processo.

Figura 3.8 – Evoluzione dello *share* del TGR e del TG3 – edizione del pomeriggio



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Auditel

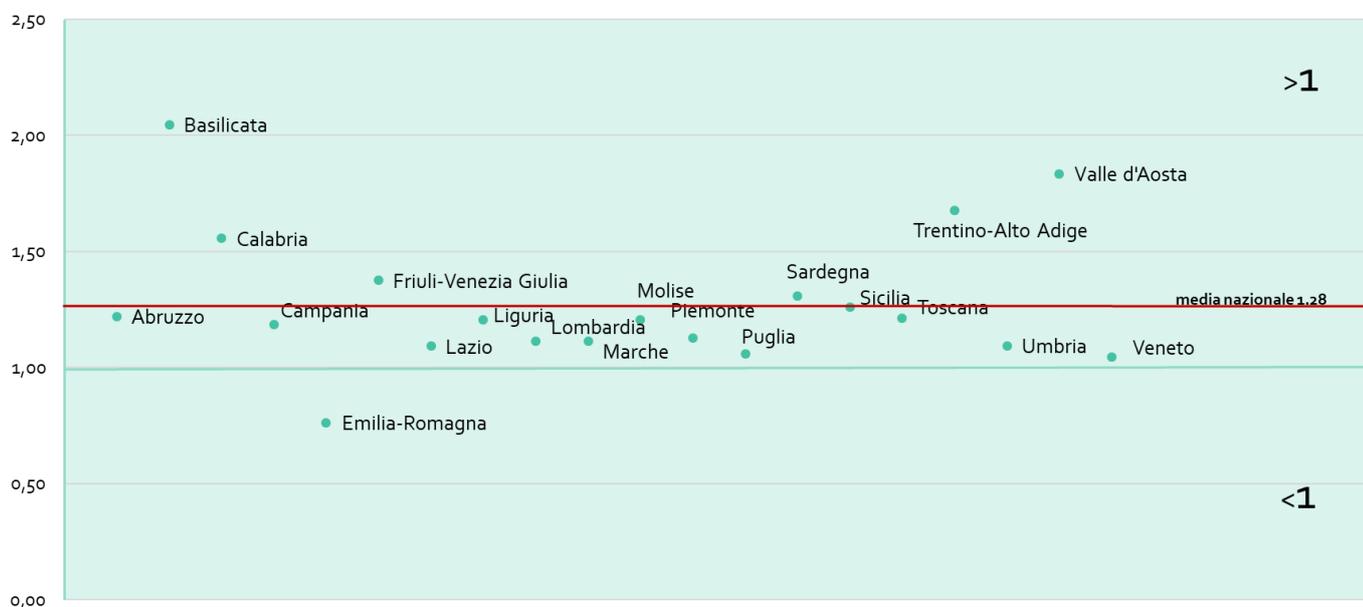
Figura 3.9 – Evoluzione dello *share* del TGR e del TG3 – edizione della sera



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Auditel

Relativamente all'interesse manifestato dai consumatori per l'informazione locale del TGR, questo può essere meglio apprezzato se si considera l'indice calcolato sulla base del rapporto, nell'anno 2017, tra lo *share* del TGR della sera e quello del TG3 che va in onda subito prima del telegiornale regionale (Figura 3.10).

Figura 3.10 – Rapporto tra lo *share* del TGR e lo *share* del TG3 – edizione della sera (anno 2017)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Auditel

Come si osserva, esso assume valori maggiori di 1 nella quasi totalità delle regioni (con un valor medio pari a 1,28), denotando un'**elevata richiesta di informazione locale sul territorio**. Ovviamente, tale valore non può essere interpretato come una minor domanda di *news* nazionali, dato che, specie in *prime time*, l'offerta informativa nazionale è molto variegata, mentre quella locale è meno ampia (anche se con significative differenze da regione a regione) tanto che il TGR gode di una situazione di primazia rispetto a tutte le altre fonti locali in molti contesti territoriali (si vedano le Schede regionali).

L'esame delle singole regioni consente di approfondire l'evoluzione degli ascolti del TGR e di evidenziare le componenti specifiche, proprie di ciascuna regione che spiegano l'andamento dell'informazione locale di servizio pubblico.

L'analisi dell'*audience* del TGR relativo all'anno 2017, sempre considerando l'edizione della sera, evidenzia la suddivisione delle regioni in tre macro-aree caratterizzate da livelli di *share* differenziati (Figura 3.11): su valori di *share* compresi tra 15% e 22% si collocano la Valle d'Aosta, il Piemonte, la Liguria, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia, la Toscana e le Marche; su livelli intermedi, compresi tra 10% e 15%, si posizionano Lombardia, Veneto, Umbria, Molise, Calabria e Sardegna; infine nell'ultima fascia di *audience*, tra 5% e 10%, si trovano l'Emilia-Romagna, il Lazio, l'Abruzzo, la Campania, la Basilicata, la Puglia e la Sicilia. Tali risultati evidenziano in maniera piuttosto netta livelli di ***share* maggiori per le regioni caratterizzate dalla presenza di minoranze linguistiche e culturali** (in linea con quanto già riscontrato per l'informazione su tutti i mezzi nell'ambito del Capitolo 2).

Figura 3.11 – Share del TGR – edizione della sera (anno 2017)



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati Auditel

L'analisi descrittiva, nazionale e regionale, dell'*audience* del TGR ha dimostrato come l'informazione locale di servizio pubblico sia percorsa da mutamenti che sono riconducibili a fenomeni comuni – che interessano tutte le regioni italiane – ma anche da cambiamenti specifici locali, che operano diversamente in ciascuna regione. Nel proseguo del paragrafo, si approfondiscono pertanto i fenomeni di differenziazione geografica attraverso l'effettuazione di un'analisi quantitativa di tipo statistico-econometrico.

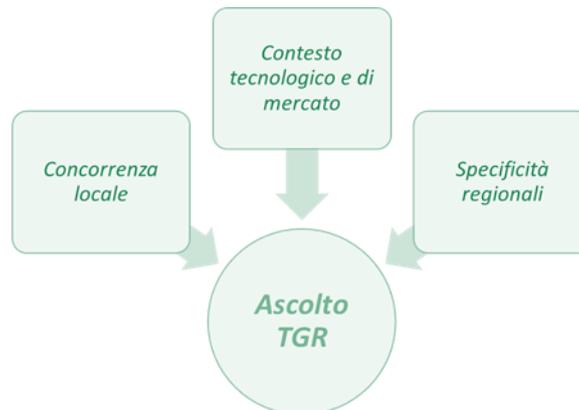
3.3.2 La differenziazione regionale negli ascolti dell'informazione locale di servizio pubblico: un'analisi quantitativa

Le tendenze evidenziate in precedenza, mediante un approccio di tipo descrittivo, sono state analizzate anche adottando una metodologia di tipo causale, che si fonda su modelli statistici che permettono sia di esaminare più in dettaglio il comportamento delle diverse regioni italiane, sia di testare più rigorosamente gli effetti del tempo, del passaggio al digitale terrestre e della concorrenza locale. Questi fattori rappresentano, infatti, le forze principali (concorrenziali e tecnologiche) con cui il servizio pubblico si è misurato negli ultimi anni e che hanno contribuito a determinarne i risultati in termini di seguito presso i cittadini italiani.

Al fine di tener conto dell'azione congiunta di questi elementi, l'Autorità ha compiuto un esercizio di stima di un **modello di regressione** (cfr. Appendice 2), che descrive in maniera semplificata il comportamento dell'ascolto del TGR mettendolo in relazione con una serie di possibili fattori causali. L'idea sottostante è che l'*audience* della testata regionale di servizio pubblico sia influenzato da tre principali componenti di contesto (Figura 3.12):

- l'evoluzione tecnologica e dei mercati (sul mezzo televisivo e sugli altri mezzi);
- la concorrenza locale;
- le specificità regionali in cui sono racchiuse caratteristiche di domanda e di offerta del contesto locale.

Figura 3.12 - Fattori determinanti l'ascolto del TGR



Per descrivere l'evoluzione tecnologica è stata utilizzata la data (in termini di mese e anno) di completo spegnimento delle trasmissioni analogiche nelle diverse regioni (in forma di variabile dicotomica) che rappresenta "l'evento" tecnologico più rilevante che ha interessato il mezzo televisivo negli ultimi anni. Oltre ad esso, è stato inserito un *trend* temporale, utile a tener conto dell'effetto esercitato dal trascorrere del tempo durante il quale si sono, infatti, verificati ulteriori cambiamenti – quali l'affermazione del satellite e dei video su *web* – che hanno inciso, riducendola, sulla popolarità delle trasmissioni televisive terrestri.

Per quanto riguarda la concorrenza locale, è stata considerata l'*audience* delle emittenti locali, poiché esse rappresentano la forza competitiva a livello regionale con cui il servizio pubblico si deve confrontare sulla piattaforma televisiva terrestre (prima analogica, poi digitale).

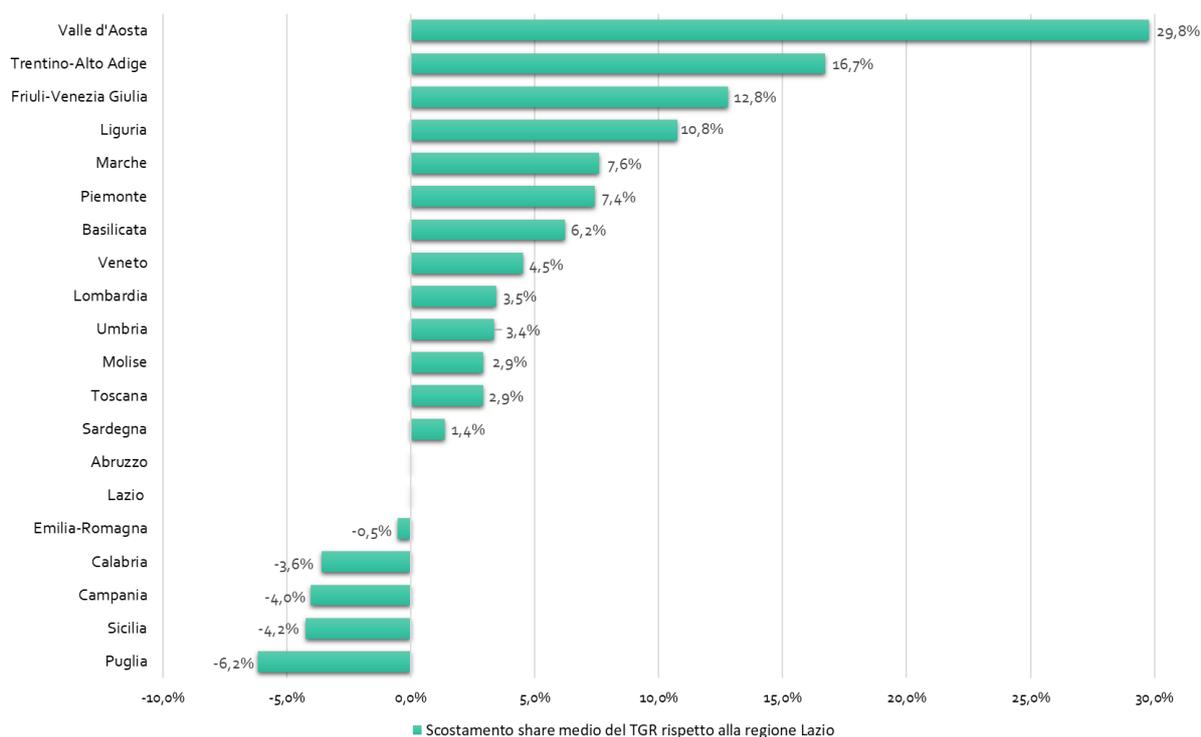
In ultimo, le caratteristiche regionali sono state inserite nella regressione sfruttando un metodo di stima – per dati panel – che studia le 20 regioni italiane nel tempo e che utilizza, quindi, una doppia fonte di variabilità: quella spaziale e quella temporale. Nell'ambito di questa metodologia le caratteristiche specifiche delle regioni (in termini sia di domanda sia di offerta; cfr. par. 2.2), definite come "effetti regionali", sono trattate come un insieme di componenti che varia da regione a regione e che presenta caratteristiche di persistenza temporale.

Dall'analisi effettuata emerge come i fenomeni che sono stati evidenziati nel precedente studio descrittivo (cfr. *supra*, par. 3.3.1) siano significativi e abbiano inciso significativamente sull'andamento delle *audience* dell'informazione locale di servizio pubblico. In particolare, dai risultati di tale esercizio emerge la presenza di effetti regionali che spiegano una parte significativa delle differenze dei livelli di ascolto e della loro dinamica temporale. In altre parole, esistono delle componenti, diverse da regione a regione, legate a fattori di domanda e di offerta, quindi a caratteristiche di ordine culturale e sociale e del sistema complessivo dell'informazione locale, che agiscono sull'ascolto dell'informazione offerta a livello territoriale dal servizio pubblico.

A questo proposito, la Figura 3.13 mostra l'impatto che questi effetti regionali producono sullo *share* medio del TGR nelle singole regioni. Il dato è espresso in termini di differenza rispetto a un *benchmark* di riferimento, identificato nella regione Lazio⁶³.

⁶³ Per poter confrontare tra loro gli effetti regionali è necessario identificare una regione *benchmark*, diversamente le stime consentono di evidenziare solo il singolo effetto regionale. D'altra parte, la scelta di una regione *benchmark* piuttosto che un'altra non muta l'essenza dei risultati sugli effetti regionali.

Figura 3.13 – Effetti marginali medi del modello econometrico (%)



Nota: l'effetto regionale dell'Abruzzo è pari a 0 poiché è risultato non significativo statisticamente.
Fonte: stime dell'Autorità su fonti varie

Gli effetti marginali stimati indicano quanto, in termini di *share* medio, la singola regione si discosta dal *benchmark* di riferimento a causa delle peculiarità del sistema locale, tenuto conto al contempo delle altre variabili che incidono sugli ascolti. Questo esercizio consente di isolare la parte di variabilità dell'ascolto del TGR che dipende dalle specificità della singola regione dalla parte di variabilità legata alle altre cause. Emergono sostanzialmente tre tipologie di regioni.

In una **prima fascia** si collocano Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Liguria, le cui *audience* sono ben al di sopra del *benchmark*: lo scostamento medio dello *share*, infatti, è significativamente e strutturalmente in un *range* che va dal 10% e arriva a raggiungere valori prossimi al 30%⁶⁴. Come già emergeva dalla precedente analisi qualitativa, **nelle regioni caratterizzate dalla presenza di minoranze linguistiche vi è una maggior inclinazione verso l'informazione di territorio.**

Una **seconda fascia** di regioni è quella con scostamenti sempre positivi rispetto al *benchmark* ma in maniera meno netta: Marche, Piemonte e Basilicata si collocano tra il 5 e il 10%, mentre per Veneto, Lombardia, Umbria, Molise, Toscana e Sardegna tale differenziale si riduce ulteriormente tanto da essere inferiore al 5%.

Un **ultimo gruppo** di regioni presenta, invece, un differenziale negativo⁶⁵: si tratta di Emilia-Romagna, Calabria, Campania, Sicilia e Puglia, con scarti comunque contenuti, che, tranne in un caso (la Puglia), non superano il -5%.

Per quanto concerne l'effetto delle altre variabili, le stime del modello di regressione mostrano come i fattori di contesto – tecnologia e concorrenza – abbiano influenzato significativamente gli ascolti dell'informazione di servizio pubblico (Tabella 3.2).

⁶⁴ È da considerare che i dati di partenza sono mensili e possono pertanto incorporare fenomeni di stagionalità.

⁶⁵ L'Abruzzo si colloca invece in linea rispetto al dato del Lazio e non presenta quindi scostamenti rispetto ad esso.

Tabella 3.2 – Effetti delle variabili esplicative*

Variabile	Effetto prodotto	Valore dell'effetto
<i>Switch-off</i>	Variazione media mensile dello <i>share</i> del TGR dovuta allo <i>switch-off</i>	-0,13%
<i>Trend</i> temporale	Variazione media mensile dello <i>share</i> del TGR dovuta al trascorrere dei mesi	-0,02%
Concorrenza locale	Variazione media % dello <i>share</i> del TGR al variare % dell' <i>audience</i> delle emittenti locali	-0,05%

Fonte: stime dell'Autorità su fonti varie

* : la tabella riporta gli effetti ulteriori rispetto agli "effetti regionali"

Se si considera l'effetto prodotto dallo *switch-off*, questo ha determinato, a parità di altre condizioni, un calo dello *share* del TGR dello 0,13% in media al mese. Anche il *trend* temporale, come preannunciato dall'analisi esplorativa del paragrafo 3.3.1, ha avuto un impatto significativo, provocando una riduzione dello 0,02% di *share* in media al mese. Il passaggio alle tecnologie digitali, la diffusione di internet, i cambiamenti della domanda e dell'offerta di informazione hanno ragionevolmente contribuito ad alimentare una tendenza di fondo decrescente dell'*audience*.

Per quanto riguarda la concorrenza locale, la variabile adottata nel modello di regressione (*l'audience* delle emittenti locali) risulta significativa anch'essa, evidenziando come tra la **testata regionale e gli operatori televisivi locali vi siano delle dinamiche competitive**. In particolare, esprimendo l'effetto prodotto dalle tv locali sul servizio pubblico in termini di variazioni percentuali (elasticità), si ottiene una stima della sensibilità dell'ascolto del TGR rispetto a variazioni dell'ascolto delle emittenti locali. Questo indicatore mostra che per un aumento dell'1% dell'ascolto delle tv locali, *l'audience* della testata regionale di servizio pubblico si riduce, in media, in misura pari allo 0,05%.

3.4 Alcune considerazioni sull'efficienza del servizio pubblico locale: un'analisi di *benchmarking*

L'analisi precedente ha dimostrato (in particolare, Capitolo 2) come l'informazione locale di servizio pubblico, rappresentata dalla testata giornalistica regionale, abbia un ruolo di primaria importanza nei sistemi informativi territoriali. Il TGR è la prima fonte di informazione locale nella maggior parte delle regioni italiane (v. Schede regionali), raggiungendo ovunque valori di ascolto assai elevati, anche se in strutturale declino (par. 3.3.1).

Proprio l'importanza, a livello informativo, che ha assunto il servizio pubblico radiotelevisivo locale presuppone **forme di accountability** dello stesso, che siano in grado di valutare efficienza ed efficacia della società incaricata di tale fondamentale servizio alle comunità locali, oltre che la correttezza, l'indipendenza, l'imparzialità e il pluralismo della propria offerta informativa.

Le analisi sulla "*total audience informativa*", nel Capitolo 2 (par. 2.3), e quella relativa all'*audience*, nel paragrafo 3.3, hanno mostrato un quadro piuttosto articolato; da un lato, hanno evidenziato, in media, elevati livelli di penetrazione dei contenuti informativi locali del servizio pubblico (v. par. 2.2); dall'altro, sono emerse sia la limitatezza dell'offerta informativa locale, confinata ad alcune finestre giornaliere (par. 3.2), sia l'erosione nel tempo della platea di ascoltatori (par. 3.2.1).

Inoltre, tutte le analisi hanno dimostrato un elevato grado di eterogeneità regionale nella penetrazione dei contenuti informativi locali di servizio pubblico. Al riguardo, occorre notare come il dato di *audience* sia di per sé assai rilevante, anche per il servizio pubblico, per due principali ordini di ragioni: esso misura, specie nel medio-lungo periodo, un indicatore oggettivo di riconoscimento del pubblico. Ciò si traduce, nel caso di programmi informativi, anche in una misura dell'importanza degli stessi come fonte di informazione che i cittadini usano per operare le proprie scelte politiche e sociali. Tale valore assume maggior rilievo nel caso dell'informazione locale, in cui vi è una più stretta relazione tra la comunità e i soggetti politici e sociali di cui l'informazione si occupa. Inoltre, l'*audience* è un segnale del cambiamento delle dinamiche di consumo e di offerta sul mezzo televisivo e, indirettamente, sugli altri *media*. Da questo punto di vista, è un indicatore che indirizza l'azione degli operatori pubblici e commerciali, costituendo anche una chiave di lettura per il regolatore e per il *policy maker* in generale⁶⁶.

Tuttavia, questa Indagine ha dimostrato come, ai fini della valutazione della forza informativa di un soggetto, si possano utilizzare indici ancora più raffinati. In particolare, nel precedente capitolo (par. 2.3) è stata elaborata e calcolata una misura, denominata "*total audience informativa*" ("*t.a.i.*") locale, che stima il potere informativo complessivo di un operatore in uno specifico ambito locale. Tale indicatore presenta due punti di forza rispetto alla mera audience di un gruppo. In primo luogo, dà la possibilità di calcolare tutti i cittadini di una regione (al netto delle sovrapposizioni tra i diversi brand) "colpiti" dai contenuti informativi di tutti i brand (canali Tv, canali radio, quotidiani) offerti da un gruppo editoriale. Nel caso, di Rai si possono, ad esempio, stimare i cittadini raggiunti sia dal TGR sia dai programmi regionali di Radio 1. Non esistendo invece un dato di audience unica intermediale, ciò non sarebbe semplicemente possibile, ricorrendo ai dati di audience, perché si incorrerebbe in consistenti duplicazioni nella stima del numero di cittadini raggiunti dai vari mezzi di un gruppo. In secondo luogo, la "*tai*" è specifica per i contenuti informativi, e quindi esclude tutti quei cittadini che seppur raggiunti da un brand (un canale radiofonico ad esempio) lo utilizzano per altri motivi (ad esempio per l'intrattenimento musicale).

Dal punto di vista dei costi in produzione di informazione (v. supra, par. 3.2.2), il servizio pubblico è il soggetto incaricato di gestire risorse economiche pubbliche a vantaggio della collettività e dell'interesse generale; di conseguenza a esso è attribuita una particolare responsabilità non solo nella gestione economicamente efficiente di risorse pubbliche ma anche nell'indirizzare gli investimenti affinché da questi possano derivare i ritorni attesi in termini di "capitale sociale" prodotto. Proprio in ragione della speciale

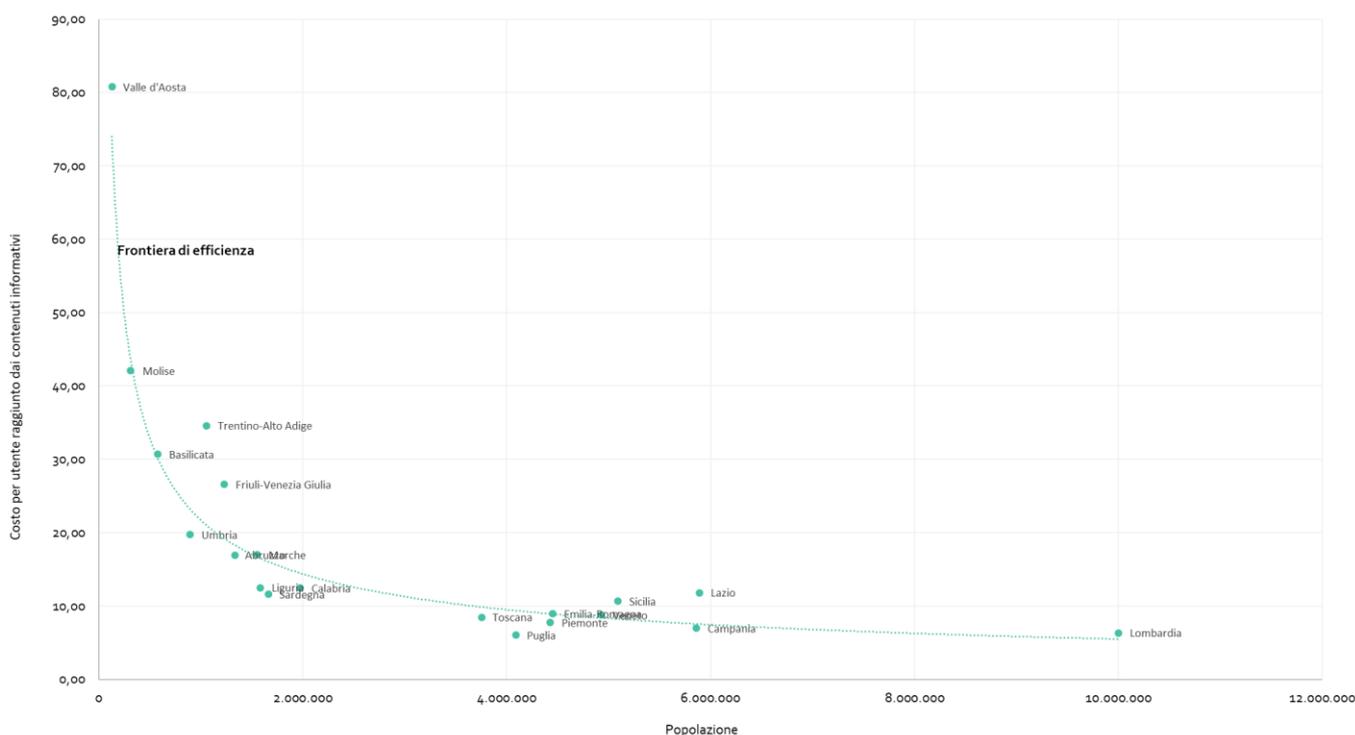
⁶⁶ Al riguardo, si veda l'[Indagine conoscitiva sui sistemi di rilevazione degli indici di ascolto sui mezzi di comunicazione di massa](#), Allegato A alla delibera n. 236/17/CONS.

responsabilità attribuita al servizio pubblico, rilevano anche considerazioni di efficienza economico-sociale. I costi sostenuti dal servizio pubblico appaiono, infatti, dover essere soggetti a un rigoroso scrutinio anche alla luce dei benefici attesi dagli investimenti sostenuti attraverso il canone radiotelevisivo. A tal fine, si è condotto un esercizio di valutazione e *accountability* di tali attività di servizio pubblico.

L'**efficienza**, sotto il profilo **sociale**, dell'offerta informativa di servizio pubblico non dipende ovviamente dall'entità dei costi in sé, quanto piuttosto dalla **capacità, a parità di oneri, delle redazioni regionali di raggiungere, attraverso i propri contenuti informativi, quanta più popolazione possibile**. In altre parole, un **indicatore di efficienza** può essere calcolato, per ogni redazione regionale, come il rapporto tra il costo sostenuto per finanziare le attività redazionali (v. par. 3.2.2) e la popolazione regionale raggiunta (la "t.a.i.") dai brand informativi locali del gruppo (essenzialmente il TGR e i programmi locali di Radio 1).

Questo indicatore assume valori diversi da regione a regione, spiegabili non solo alla luce dei diversi livelli di efficienza delle redazioni, ma anche in virtù di aspetti strutturali. Infatti, come illustrato in Figura 3.14, l'esistenza di costi fissi di produzione, che incidono maggiormente nelle regioni di piccole dimensioni (con minore popolazione), fa sì che l'eterogeneità regionale sia spiegabile in parte anche dalla presenza di economie di scala. In pratica, un indicatore di efficienza sociale deve tener conto di tale caratteristica, così che una frontiera di efficienza di questo indicatore (rappresentata dalla curva di involuppo denominata "frontiera di efficienza"), a causa della presenza di economie di scala, è necessariamente decrescente all'aumentare della popolazione di riferimento. Le redazioni regionali che si situano al di sotto di tale curva sostengono costi per contatto più bassi rispetto alla frontiera efficiente e presentano, pertanto, dal punto di vista di questo indicatore, un maggiore livello di efficienza.

Figura 3.14 – Un'analisi esplorativa sull'efficienza delle redazioni regionali



Fonte: elaborazioni dell'Autorità su dati RAI e fonti varie

Questo esercizio si pone come una simulazione, basata su una **metodologia sperimentale**⁶⁷. In tal senso, deve essere considerato come un primo passo verso l'individuazione di una strumentazione più oggettiva per l'*accountability* della funzione di servizio pubblico affidata, con concessione decennale, alla Rai. Purtuttavia, ciò appare rivestire un'importanza cruciale per la valutazione dei prodotti informativi, nell'ambito dei quali l'informazione locale assume, come ampiamente dimostrato in questa Indagine, una rilevanza centrale per la vita democratica del nostro Paese.

⁶⁷ La misurazione dell'efficienza è un tema che ha interessato molti economisti ed è tipicamente associato all'utilizzo di funzioni di frontiera della produzione e/o del costo. L'Autorità sta sperimentando tecniche alternative di stima disponibili (parametriche e non parametriche) in vista di una loro possibile applicazione anche al servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, laddove il focus è sull'efficienza sociale piuttosto che sull'efficienza in senso tecnico e/o produttivo.