



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

## DELIBERA N. 262/22/CONS

### AVVIO DI UNA CONSULTAZIONE PUBBLICA FINALIZZATA ALLA PREDISPOSIZIONE DI UNA RELAZIONE SULLO STATO DI IMPLEMENTAZIONE DELL'ATTO DI INDIRIZZO DI CUI ALLA DELIBERA N. 194/21/CONS

#### L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 5 luglio 2022;

VISTA la legge 31 luglio 1997, n. 249, recante “*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle comunicazioni e radiotelevisivo*”;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il “*Attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 novembre 2018, recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, concernente il testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*” (di seguito, anche Testo unico);

VISTO in particolare l'art. 71, comma 5, lett. b) del citato Testo unico il quale novella l'articolo 1 comma 6, lettera b), n. 11) della legge 31 luglio 1997, n. 249, prevedendo che sia affidata all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la funzione di garantire “*anche alla luce dei processi di convergenza multimediale, che le rilevazioni degli indici di ascolto e di lettura dei diversi mezzi di comunicazione, su qualsiasi piattaforma di distribuzione e di diffusione, si conformino a criteri di correttezza metodologica, trasparenza, verificabilità e certificazione da parte di soggetti indipendenti e siano realizzate da organismi dotati della massima rappresentatività dell'intero settore di riferimento (...)*”. A tal fine, l'Autorità emana le direttive necessarie ad assicurare il rispetto dei citati criteri e principi e vigila sulla loro attuazione.

VISTA la propria delibera n. 85/06/CSP, del 16 maggio 2006, recante “*Atto di indirizzo sulla rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione*”;

VISTA la propria delibera n. 55/07/CSP, del 22 marzo 2007, recante “*Misure e raccomandazioni nei confronti della società Auditel in materia di rilevazione degli indici di ascolto*”;

VISTA la propria delibera n. 236/17/CONS, del 12 giugno 2017, recante “*Chiusura dell'indagine conoscitiva sui sistemi di rilevazione degli indici di ascolto sui mezzi di comunicazione di massa*”;

VISTA la propria delibera n. 194/21/CONS, del 10 giugno 2021, recante “*Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale*” (di seguito, anche atto di indirizzo);

VISTE le linee guida UPA sulla misurazione delle audience nell’attuale scenario digitale e crossmediale presentate nel settembre 2021;

VISTA la propria delibera n. 18/22/CONS, del 20 gennaio 2022, recante “*Chiusura dell’istruttoria avviata nei confronti della società Dazn avente ad oggetto la verifica della metodologia di rilevazione degli ascolti*”;

VISTO il documento illustrato da UPA nell’audizione del 1° giugno 2022 contenente le intese del mercato ADV per l’evoluzione delle ricerche sulle audience editoriali e pubblicitarie nell’attuale scenario digitale e cross-mediale;

VISTA la delibera n. 107/19/CONS, del 5 aprile 2019, recante “*Adozione del regolamento concernente le procedure di consultazione nei procedimenti di competenza dell’Autorità*”;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità*” come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 124/22/CONS del 13 aprile 2022;

CONSIDERATO quanto segue:

1. l’art. 1, comma 6, *lett. b)*, n. 11, della legge n. 249/97, come modificato dall’art. 71, comma 5, *lett. b)*, n. 11 del Testo unico stabilisce che l’Autorità “*garantisce, anche alla luce dei processi di convergenza multimediale, che le rilevazioni degli indici di ascolto e di lettura dei diversi mezzi di comunicazione, su qualsiasi piattaforma di distribuzione e di diffusione, si conformino a criteri di correttezza metodologica, trasparenza, verificabilità e certificazione da parte di soggetti indipendenti e siano realizzate da organismi dotati della massima rappresentatività dell’intero settore di riferimento*”. E, inoltre, viene affidato all’Autorità il potere di emanare “*le direttive necessarie ad assicurare il rispetto dei citati criteri e principi e vigila sulla loro attuazione. Qualora l’Autorità accerti il mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente numero, previa diffida, può irrogare al soggetto inadempiente una sanzione fino all’1 per cento del fatturato dell’anno precedente a quello in cui è effettuata la contestazione. La manipolazione dei dati tramite metodologie consapevolmente errate ovvero tramite la consapevole utilizzazione di dati falsi è punita ai sensi dell’articolo 476, primo comma, del codice penale*”.
2. L’Autorità ha ribadito più volte che devono essere compiuti tutti gli sforzi necessari per individuare metriche univoche tali da rendere comparabili i dati di consumo riferiti ai vari mezzi, così come espresso anche nelle linee guida UPA del settembre 2021. In un’ottica “*consumer centric*”, sarebbe pertanto auspicabile disporre di un dato



complessivo certificato di “*total audience*” che consenta di misurare, su tutte le piattaforme e tutti i *device*, in maniera univoca e al netto delle duplicazioni, la fruizione dei contenuti e che presenti le caratteristiche di affidabilità e granularità necessarie per il mercato e che risponda ai principi contenuti nell’atto di indirizzo.

3. I servizi di misurazione delle audience incidono in modo determinante sulla valorizzazione delle inserzioni di pubblicità, nonché sulla valutazione del ritorno sugli investimenti effettuati e sulla pianificazione e ottimizzazione degli investimenti futuri. Al fine di pianificare una campagna pubblicitaria è quindi importante disporre di dati oggettivi e univoci.

4. Con l’atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS, l’Autorità, nel prendere atto, a fronte dell’evoluzione tecnologica e della digitalizzazione dei media, dei cambiamenti strutturali che si stanno determinando nei comportamenti di consumo e nelle modalità di fruizione dei contenuti multimediali ha auspicato una razionalizzazione del sistema delle audi anche alla luce del manifesto presentato già nel 2020 dalla federazione mondiale degli utenti della pubblicità – WFA - denominato *Cross Media Initiative*. In quel documento, sotto la voce “*advertiser needs*”, si fa specifico riferimento all’esigenza di addivenire a metriche che garantiscano un dato univoco che tenga conto non solo della televisione lineare, ma di tutti i formati digitali “*Enable cross media reporting across all media formats*” e “*Build for full cross-channel measurement, including linear TV and all digital formats*”. I canali di comunicazione non coincidono più esclusivamente con i media tradizionalmente intesi - a cui corrispondono attualmente le singole società di rilevazione - e assumono sempre di più il ruolo di “aggregatori di contenuti multimediali” (video, audio e testi). Si è ritenuto necessario pertanto l’avvio di un percorso condiviso fra i diversi attori del mercato “*che porti le varie componenti del sistema multimediale a definire, ciascuno nell’ambito della propria autonomia decisionale, metodologie (in tutte le fasi di attività a partire dalla ricerca di base, fino alla rilevazione effettiva del consumo mediatico), tecnologie (attive e soprattutto passive) e metriche (univoche e condivise) in grado di fornire informazioni circa il coinvolgimento del consumatore rispetto ai contenuti e alla pubblicità diffusa sulle diverse piattaforme di comunicazione, in un ambiente di rilevazione convergente*”.

5. Il provvedimento, in coerenza con le indicazioni già espresse sin dal 2006 e nel sottolineare l’importanza di una graduale convergenza delle metriche in logica cross piattaforma, cross device e cross mediale, ha previsto che *La rilevazione e la metodologia adottata devono rispondere a principi di equità, parità di trattamento e non discriminazione verso tutti i soggetti coinvolti, indipendentemente dal mezzo o dalla piattaforma di cui viene rilevato il consumo* (enfasi aggiunta).

6. Nel mese di settembre 2021, il Consiglio direttivo di UPA (Utenti Pubblicità Associati) ha approvato le linee guida sulla misurazione delle audience nell’attuale scenario digitale e crossmediale in coerenza con il Manifesto della WFA (World Federation of Advertisers) e con quanto indicato dalla delibera Agcom n. 194/21/CONS e le ha rese pubbliche con UNA, che ne condivide i principi alla base.



7. Con la delibera n. 18/22/CONS l'Autorità è tornata sul tema con specifico riferimento alla misurazione dei contenuti diffusi da Dazn. Nel provvedimento è stato innanzitutto ribadito quanto già affermato in precedenza secondo cui *“Le funzioni di cura e vigilanza che l'Autorità deve esercitare sulla rilevazione degli indici di ascolto riguardano interessi pubblici, considerati dal legislatore di tale rilievo da assimilare la loro manipolazione, effettuata con metodologie consapevolmente errate o mediante l'utilizzazione di dati falsi, alla falsità materiale commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici (art. 476, primo comma, cod. pen.). Indipendentemente dalla qualificazione soggettiva del rilevatore, a tali dati è attribuita fede privilegiata, in base alla constatazione che gli indici di ascolto possono essere destinati a rappresentare il fenomeno rilevato solo attraverso la garanzia dei caratteri di oggettività e veridicità”*. Con riferimento al ruolo di Auditel, che svolge la sua attività *“in qualità di soggetto responsabile unico per la raccolta e diffusione dei dati di ascolto televisivo in Italia”*, è stato ribadito che la società *“svolge un'essenziale funzione di sistema”*.

8. In particolare, nel provvedimento si dà conto dell'evoluzione e delle radicali trasformazioni vissute dal settore audiovisivo negli ultimi anni citando le decisioni più recenti delle Autorità di settore (Agcm e Agcom). Si è osservato quindi come la possibilità di usufruire di contenuti audiovisivi per il tramite della rete internet, dovuta *“alla disponibilità di nuove tecnologie di compressione dei dati, all'aumento della diffusione della banda larga, all'introduzione di dispositivi connessi, nonché ad una maggiore consapevolezza dei consumatori”* costituisce, come rilevato anche dall'Agcm *“un'opportunità per il settore televisivo poiché stimola una concorrenza tra piattaforme trasmissive che è idonea all'ingresso di nuovi operatori audiovisivi e di servizi innovativi”*.

9. Ci si è soffermati poi sull'effetto di sostituzione in atto, già evidenziato da Agcom nella relazione annuale del luglio 2021, dove si rilevava come *“si sta [...] verificando un importante effetto di sostituzione nel settore televisivo con l'affermazione di nuovi soggetti, le piattaforme online, che stanno acquisendo i contenuti più attraenti per i telespettatori”*. Proprio sul perimetro di questo settore, l'Agcm ha rilevato come *“il mercato della vendita al dettaglio dei servizi televisivi a pagamento (mercato della pay-TV), di dimensione geografica nazionale, coincide con il mercato complessivo dei servizi televisivi a pagamento, che possono essere erogati con diversi mezzi di trasmissione, e in particolare via satellite (DTH) e attraverso il digitale terrestre (DTT), nonché via cavo e internet (JPTV e OTT)”* (enfasi aggiunta). La stessa Autorità con la delibera n. 41/17/CONS recante *“Individuazione dei mercati rilevanti nel settore dei servizi di media audiovisivi, ai sensi dell'articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177”* non ha ritenuto di segmentare ulteriormente il mercato della pay-TV a seconda della modalità di distribuzione/fruizione dei contenuti, lineare o on-demand, dando al contrario ampio conto della rapida diffusione dei modelli alternativi di produzione, distribuzione e fruizione di contenuti audiovisivi su internet e, con riferimento ai servizi a pagamento diffusi online, in ragione delle similitudini presenti e degli elementi di sostituibilità riscontrati, sostenendone una loro inclusione nel mercato della televisione a pagamento. I nuovi operatori che offrono tali servizi a pagamento (sia in modalità



lineare che non lineare) con modelli di business diversi non sono inclusi, allo stato, nei sistemi di rilevazione e non entrano dunque nelle *currency* ufficiali rilasciate al mercato.

10. Analogamente, è stata già evidenziata la presenza sul mercato di *players* internazionali che detengono posizioni economiche di rilievo nel mercato nazionale della pubblicità online e offrono servizi di *web analytics* e che non partecipano attualmente alle indagini condotte dai sistemi nazionali riconosciuti come *currency* di riferimento. Si tratta di misurazioni non certificate da soggetti terzi indipendenti che non consentono di tracciare (mediante tag o altre tecniche) i siti di proprietà. Tale ampiezza dell'offerta rende particolarmente complesso per gli utilizzatori soddisfare attraverso un unico servizio le proprie esigenze di analisi sia di tipo editoriale, sia di pianificazione pubblicitaria.

11. L'evoluzione del settore dell'audiovisivo, come sopra descritta, postula necessariamente la revisione delle infrastrutture di misurazione e l'avvio di un processo di coordinamento e convergenza degli attuali sistemi di rilevazione, al fine di addivenire a metriche univoche, all'integrabilità delle tecnologie e delle metodologie di rilevazione e alla condivisione degli asset di misurazione, in una logica di sistema e nella prospettiva del mercato.

12. Il Consiglio direttivo di UPA, a seguito dell'approvazione delle linee guida, ha proposto la costituzione di un Tavolo di confronto fra gli otto soci fondatori<sup>1</sup> delle tre principali Audi (Audipress, Audiweb e Auditel) con il duplice obiettivo di dare seguito, su un piano complessivo di sistema del mercato ADV, alle indicazioni contenute nella delibera n. 194/21/CONS e formulare su basi nuove il progetto di fusione delle società Audipress e Audiweb volto a produrre una ricerca integrata per la *total audience* dell'editoria digitale e stampa.

13. Il Consiglio di Amministrazione della società Auditel, con nota acquisita in data 24 marzo 2022 (ns. prot. 100827), ha comunicato all'Autorità la *roadmap* di rilascio dei dati di *total audience*, relativi alla fruizione televisiva e sui device digitali degli ascolti lineari e on demand e la cui prima release è stata resa disponibile a partire dall'11 aprile 2022.

14. In data 13 giugno 2022 (ns. prot. n. 0186004), UPA ha inviato all'Autorità il *Documento delle intese del mercato ADV per l'evoluzione delle ricerche sulle audience editoriali e pubblicitarie nell'attuale scenario digitale e cross-mediale* redatto a seguito dei lavori del Tavolo di confronto. Il documento reca una serie di principi che, prendendo le mosse dalle proposte presentate da UPA al Tavolo dei soci per rendere omogenei, coerenti e interoperabili i sistemi di rilevazione delle audience sul mercato ADV, articolate in 10 punti, sono stati condivisi dagli attori coinvolti. Il Tavolo ha convenuto che la declinazione di tali principi sia rimessa ad una Commissione tecnica incaricata di definire in maniera più puntuale aspetti tecnici e metodologici.

---

<sup>1</sup> UPA, UNA, Fieg, Fedoweb, Rai, Mediaset, La7, CRT



CONSIDERATO che l'art. 2, comma 2, della delibera n. 194/21/CONS prevede che “L’Autorità, trascorsi dodici mesi dalla pubblicazione del presente provvedimento, pubblica una relazione sugli esiti del monitoraggio e sullo stato di avanzamento del processo di razionalizzazione dei sistemi nei sensi di cui in premessa”. La relazione intende dunque dare conto del processo in atto allo scopo di valutare se le iniziative prospettate dal mercato rispondano agli indirizzi formulati anche alla luce delle *best practices* internazionali. In quest’ottica, si ritiene opportuno acquisire ulteriori elementi di valutazione attraverso una consultazione pubblica affinché tutti i soggetti operanti sul mercato, sia sul lato della domanda che dell’offerta dei servizi di misurazione delle audience, possano esprimersi sui principi generali che assistono il processo di riordino in atto;

RILEVATA a tal fine l’esigenza di formulare quesiti su quelli che appaiono, alla luce delle evidenze sino ad ora emerse, come i principali snodi per la definizione di un nuovo assetto del sistema di rilevazione delle audience che tenga conto dell’evoluzione in atto del settore. In particolare, i quesiti si incentrano sui profili afferenti A) alla *governance* dei JIC avuto specifico riguardo anche agli organi amministrativi; B) alla effettiva rappresentatività dei soggetti incaricati della indagine; C) al perimetro della rilevazione; D) agli aspetti metodologici; E) all’utilizzo di big data e ai connessi temi di tutela della privacy in uno scenario privo di cookies di terza parte; F) al mercato anche in relazione agli attuali sistemi di *web analytics* che non rientrano nel perimetro delle rilevazioni;

RITENUTO pertanto di dare avvio ad una consultazione pubblica della durata di sessanta giorni per acquisire gli orientamenti dei soggetti interessati sui temi evidenziati allo scopo di redigere la già menzionata relazione;

UDITA la relazione del Presidente;

## DELIBERA

### Articolo 1

#### **Avvio di una consultazione pubblica finalizzata a sottoporre agli operatori del mercato quesiti sui principali aspetti dell’attuale sistema di rilevazione degli indici di ascolto**

1. È avviata la consultazione pubblica finalizzata a sottoporre agli operatori del mercato specifici quesiti sui principali aspetti dell’attuale sistema di rilevazione degli indici di ascolto riportati nell’allegato A alla presente delibera, di cui costituisce parte integrante e sostanziale.
2. Il responsabile del procedimento è la dott.ssa Luisa Chiellino.
3. Le modalità di consultazione sono indicate nell’allegato B che costituisce parte integrante e sostanziale del presente provvedimento.



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
AGCOM COMUNICAZIONI

4. Le comunicazioni di risposta alla consultazione pubblica dovranno essere inviate entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di pubblicazione della delibera sul sito web dell'Autorità.
5. Il termine di conclusione dell'attività è di 180 giorni dalla data di pubblicazione della delibera sul sito *web* dell'Autorità, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti, calcolate in base alla data risultante dal protocollo dell'Autorità in partenza e in arrivo. I termini possono essere prorogati dall'Autorità con determinazione motivata.

La presente delibera, comprensiva degli allegati A e B, è pubblicata sul sito web dell'Autorità.

Roma, 5 luglio 2022

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Giulietta Gamba