

**DELIBERA N. 199/25/CONS**

**LA RILEVAZIONE DELLE AUDIENZE NELL'ECOSISTEMA DIGITALE:  
AVVIO DI UNA ISTRUTTORIA PER L'ANALISI DELLE METODOLOGIE DI  
MISURAZIONE DEI CONTENUTI DIFFUSI DALLE PIATTAFORME  
DIGITALI E FORMULAZIONE DI INDIRIZZI**

**L'AUTORITÀ**

NELLA riunione di Consiglio del 23 luglio 2025;

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 l’“*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, *lett. 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 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. 236/17/CONS, 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, recante “*Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale*”;



VISTA la 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*”;

VISTA la delibera n. 43/23/CONS, del 22 febbraio 2023, recante “*Esiti della consultazione pubblica avviata con delibera 262/22/CONS finalizzata alla predisposizione di una relazione sullo stato di implementazione dell’atto di indirizzo di cui alla delibera n. 194/21/CONS*”;

VISTO il Regolamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 aprile 2024, che istituisce un quadro comune per i servizi di media nell’ambito del mercato interno e che modifica la direttiva 2010/13/UE - Regolamento europeo sulla libertà dei media - European Media Freedom ACT - EMFA;

VISTO il Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 - Regolamento sui mercati digitali - Digital Markets ACT - DMA;

VISTA la delibera n. 223/12/CONS, del 27 aprile 2012, recante “*Adozione del nuovo Regolamento concernente l’organizzazione e il funzionamento dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*”, come modificata, da ultimo, dalla delibera n. 58/25/CONS, del 6 marzo 2025;

CONSIDERATO inoltre quanto segue:

1. Le competenze dell’Autorità in materia di indici di ascolto e di diffusione sono definite dall’articolo 1, comma 6, lettera b), n. 11, della legge n. 249/97. La disposizione, come novellata dall’art. 71, comma 5, lett. b) del dlgs. n. 208/21, 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. L’Autorità emana 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*” (enfasi aggiunta).

2. Nell’indagine conoscitiva svolta dall’Autorità (delibera n. 236/17/CONS), che ha approfondito le attività di rilevazione delle *audience* per i diversi media oggetto di



vigilanza da parte dell’Autorità medesima, si è data evidenza delle criticità riconducibili in generale ai numerosi soggetti che offrono servizi di *web analytics* basati su tecniche e metodi di tracciamento differenti. La possibilità di affidare la rilevazione dei contatti *online* a soggetti *super partes* dotati di un sistema di governance e di metodologie di rilevazione sottoposte a controlli regolamentari e riconosciute dal mercato come *currency* di riferimento assume, soprattutto per il mezzo internet, una particolare valenza per la presenza di altri servizi di *web analytics* offerti da operatori internazionali che, allo stato attuale, non partecipano alle indagini condotte dai sistemi nazionali riconosciuti come *currency* di riferimento, né garantiscono la certificazione indipendente da parte di soggetti terzi del dato prodotto. Nelle conclusioni è stata, altresì, rappresentata l’esigenza di aumentare il livello di trasparenza sia sotto il profilo delle metodologie di rilevazione che della produzione del dato e delle metriche prodotte rispetto alle attività di rilevazione delle *audience online* al fine di evitare il rischio di possibili distorsioni delle dinamiche dei mercati a valle di internet e nel correlato settore della pubblicità online. Al contempo, è stata, infine, evidenziata l’esigenza di una perimetrazione puntuale delle attività dei JIC onde evitare di offrire al mercato dati tra loro non confrontabili.

3. Con la delibera n. 194/21/CONS recante “*Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale*”, l’Autorità, in coerenza con le indicazioni già espresse sin dal 2006, con la delibera n. 85/06/CSP, e tenuto conto delle sfide poste dal nuovo ecosistema digitale, ha inteso ribadire che la verifica indipendente e la trasparenza dei processi è un principio fondamentale di ogni soluzione di misurazione e rilevazione degli ascolti e che è necessario prevedere misure che assicurino l’assenza di ogni potenziale conflitto di interesse e forniscano garanzie in merito alla certificazione e alla replicabilità in ogni fase del processo di produzione del dato. L’Autorità ha formulato talune indicazioni circa l’inquadramento di settore e i principi generali cui si devono adeguare i soggetti che realizzano indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei vari mezzi di comunicazione. Il citato atto di indirizzo ha di fatto auspicato l’adozione del modello JIC - *Joint Industry Committee* da parte dei soggetti che realizzano le indagini sulle rilevazioni degli ascolti al fine di garantire una effettiva rappresentatività dell’intero settore di riferimento (art. 1, comma 1). Nello stesso provvedimento l’Autorità ha imposto alle società di rilevazione l’obbligo di sottoporre la rilevazione ad una periodica revisione e valutazione da parte di soggetti tecnici indipendenti, in grado di operare in maniera trasparente. La rilevazione deve essere periodicamente rivista, lasciando ai JIC la possibilità di scegliere le forme e le modalità di tali verifiche (art. 1, comma 4). La suddetta delibera rivolge, altresì, una serie di indirizzi programmatici al mercato per porre le basi per una efficiente razionalizzazione del sistema delle *audi* e afferma che i JIC devono porre in essere ogni sforzo per rendere replicabili tutte le fasi del processo di raccolta ed elaborazione delle rilevazioni, sia censuarie che campionarie, oltre alla piena tracciabilità delle fasi del processo di trasferimento di informazioni tra le diverse fonti di dati che costituiscono l’impianto della rilevazione. E ancora, si afferma che è fortemente auspicabile che i soggetti che realizzano le indagini sulle rilevazioni degli ascolti dispongano dei diritti di proprietà intellettuale degli asset strategici (software, database, panel, tecnologie, algoritmi) della ricerca. A questo fine essi devono esercitare il controllo su tutte le componenti della filiera di



produzione del dato, con un ruolo di guida e indirizzo, disponendo l'audit nei riguardi di tutti i fornitori per ogni fase del processo. Nell'allegato A alla delibera 43/23/CONS, nella Relazione Finale a conclusione della consultazione pubblica, l'Autorità ricorda come i dati di ascolto rappresentano la misura del successo ottenuto dalla programmazione editoriale e pubblicitaria in termini di ascolti e rappresentano, di conseguenza, un elemento imprescindibile della valorizzazione dei contenuti pubblicitari e di quelli editoriali. Viene inoltre sottolineato come l'attività di rilevazione degli indici di ascolto riveste carattere di interesse generale *“rispetto al quale si giustifica il ruolo di garanzia assegnato all'Autorità a tutela del prevalente interesse pubblico alla trasparenza e correttezza del dato diffuso in ragione della sua importanza per il mercato”*. L'Autorità è inoltre tornata a ribadire come debbano essere compiuti tutti gli sforzi necessari ad evitare la sovrapposizione di più metriche per la rilevazione delle audience online onde evitare di offrire al mercato dati tra loro non confrontabili o comunque misurazioni derivanti da metriche fondate su convenzioni diverse. In questo senso, l'Autorità ha affermato che se la misurazione censuaria dei contenuti digitali venisse effettuata attraverso SDK, essa dovrebbe avvenire auspicabilmente attraverso un unico SDK ed ha espresso forte apprezzamento per la scelta operata dal tavolo coordinato da UPA di condividere un unico SDK.

4. I servizi di misurazione delle *audience* sui diversi mezzi 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 fondamentale, dunque, prevedere la quantità di pubblico che un dato mezzo di comunicazione permette di raggiungere ed è quindi importante avere dati aggiornati, oggettivi e validi per tutti, soprattutto in termini di audience raggiunta. Ne consegue che riveste significativa importanza per gli investitori disporre di un dato attendibile, prodotto secondo metriche certe e trasparenti e, soprattutto, da un soggetto terzo.

5. I dati pubblicati dall'Autorità nella Relazione Annuale 2024 evidenziano che dal 2019 la raccolta pubblicitaria su internet ha registrato il superamento rispetto alla raccolta pubblicitaria televisiva divenendo, con il 40,9% dei ricavi pubblicitari totali, a fronte del 39,3% della TV, il primo “mezzo” in termini di risorse. Nel 2020, internet ha superato la soglia del 50% (50,2%) e nel 2023 si conferma un'ulteriore ascesa: i ricavi internet superano il 60% (61,2%). Il rapporto Auditel-Ipsos 2025 evidenzia la crescita del numero degli schermi connessi grazie alle Smart TV: in media in ciascuna famiglia sono presenti 5 schermi di cui 4,1 connessi, confermando nel 2024 l'ampliamento del divario a vantaggio delle Smart TV. Nell'ambito della pubblicità *online*, la componente più significativa è quella presente sulle piattaforme, che rappresenta l'85% dei ricavi pubblicitari del settore, a fronte del 15% degli editori web.

6. Il tema della misurazione delle audience ha acquisito sempre maggiore centralità anche nel panorama europeo. Le previsioni, di cui all'art. 24 del nuovo regolamento europeo dei media (EMFA - European Media Freedom Act), entrato in vigore nel mese di maggio 2024, specificano che *i fornitori di sistemi di misurazione dell'audience garantiscono che i loro sistemi di misurazione dell'audience e la*



*metodologia utilizzata dai loro sistemi di misurazione dell'audience rispettino i principi di trasparenza, imparzialità, inclusività, proporzionalità, non discriminazione, comparabilità e verificabilità.* Sin dai lavori preparatori del testo del Regolamento, l'Autorità ha avuto modo di sottolineare l'importanza di un intervento organico e di sistema a livello europeo sulla materia degli indici di ascolto, alla luce delle criticità della misurazione dei servizi basati su internet. In particolare, ha evidenziato come le grandi piattaforme online ed in generale i cosiddetti servizi OTT (Over The Top), inclusi i servizi di media audiovisivi su richiesta, non hanno inteso aderire, sino ad ora, a misurazioni di natura censuaria effettuata da soggetti terzi (quali ad esempio i JIC) che prevedano l'installazione da parte di questi ultimi di software (ad es. SDK - Software Development Kit). Tali servizi sono, tuttavia, in grado di effettuare rilevazioni del traffico sviluppato in maniera autonoma, utilizzando software proprietari o comunque non validati o certificati, incrementando in tal modo il rischio di introdurre sul mercato dati derivanti da metriche, convenzioni e tecniche di rilevazione diversi tra loro. L'Autorità ha, inoltre, enfatizzato l'esigenza di elaborare metriche univoche e condivise per la misurazione dell'audience generata da piattaforme digitali tanto con riferimento alle metodologie e alla loro verifica, quanto alla selezione e all'organizzazione dei soggetti incaricati di effettuare la misurazione, nonché ai perimetri di rilevazione.

7. La misurazione delle audience delle piattaforme digitali negli ultimi anni sta coinvolgendo, inevitabilmente, il ruolo degli stessi JIC. In tale ottica, nel rispetto delle prescrizioni emanate con delibera n. 18/22/CONS, a conclusione della istruttoria l'Autorità ha concluso che il dato censuario prodotto da DAZN basandosi sull'strumentazione di un SDK di proprietà Conviva alla luce delle evidenze emerse, dall'esame della documentazione agli atti e dalle dichiarazioni dei soggetti coinvolti nell'istruttoria non fosse certificato. In conseguenza di ciò la certificazione del dato di ascolto degli eventi trasmessi da Dazn è stata, ed è tuttora, garantita attraverso la misurazione effettuata da parte di un JIC (Auditel) per mezzo di un SDK unico e comune per la rilevazione dei consumi di tutti i soggetti rilevati per la produzione di un dato di *total audience* univoco, trasparente e certificato relativo alla fruizione televisiva e sui device digitali.

8. Audicom ha recentemente istituito l'*Osservatorio Platform* con l'obiettivo di trovare un sistema di inclusione nella misurazione delle piattaforme streaming. L'Osservatorio ha avviato un programma di lavoro per verificare l'omogeneità/comparabilità fra misurazione censuaria SDK e misure alternative server-to-server. Allo stato, non risultano definiti la metodologia e il perimetro di azione.

9. In tale contesto, rileva la funzione di vigilanza e indirizzo che il legislatore ha inteso assegnare ad Agcom rispetto alla misurazione degli ascolti affinché le rilevazioni 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.*

10. La formulazione di indirizzi e prescrizioni tiene conto anche della normativa di riferimento di rango eurounitario e delle migliori prassi internazionali.

CONSIDERATO che i cambiamenti strutturali che si stanno determinando nei comportamenti di consumo dei contenuti multimediali stanno producendo una trasformazione del settore che investe anche i sistemi di misurazione degli ascolti.

CONSIDERATO che i servizi di misurazione dei contatti incidono sulla valorizzazione delle inserzioni di pubblicità, sulla pianificazione e ottimizzazione degli investimenti in comunicazione e sulla valutazione del ritorno economico degli stessi;

CONSIDERATO in particolare che il mercato della pubblicità on line e sulle diverse piattaforme, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione, è parte del SIC. L'efficiente e trasparente funzionamento di tale mercato è funzionale alla tutela del pluralismo che può essere compromesso dal venir meno delle condizioni per una effettiva parità tra tutti gli attori che operano sul mercato medesimo.

CONSIDERATO che la pubblicità rappresenta *“una fonte di entrate fondamentale per il settore dei media”* (considerando (69) dell'EMFA), e che pertanto valutazioni corrette, obiettive e puntuali riguardo la *performance* dei contenuti costituiscono un presupposto essenziale per una corretta allocazione degli investimenti pubblicitari, in modo da evitare distorsioni nel mercato a detrimento dell'assetto pluralistico delle fonti di informazione.

CONSIDERATO il considerando (69) dell'EMFA afferma che *“in linea di principio, la misurazione dell'audience dovrebbe essere effettuata in conformità dei meccanismi di autoregolamentazione del settore ampiamente accettati”*, e i sistemi di rilevazione proprietari, per quanto legittimi, potrebbero produrre dati *“non comparabili, asimmetrie tra gli operatori del mercato dei media per quanto riguarda le informazioni e possibili distorsioni del mercato, a scapito delle pari opportunità per i fornitori di servizi di media sul mercato”*;

CONSIDERATO, altresì, che, ai sensi dell'art. 24, paragrafo 1, dell'EMFA il riconoscimento dei sistemi proprietari è subordinato al rispetto da parte dei loro fornitori degli stessi principi dei sistemi condivisi e che tutti i sistemi, sia quelli condivisi che quelli proprietari, devono fornire un livello adeguato di trasparenza, imparzialità, inclusività, proporzionalità, non discriminazione, comparabilità e verificabilità.

CONSIDERATO, inoltre, che, ai sensi dell'art. 24, paragrafo 2, dell'EMFA, i fornitori di sistemi proprietari sono soggetti ad obblighi specifici, quali quello di fornire informazioni accurate, dettagliate, complete, comprensibili e aggiornate sulla metodologia utilizzata, quello di fornire ai fornitori di servizi di media informazioni sui risultati della misurazione dell'audience dei loro contenuti, e quello di sottoporre le metodologie ad audit indipendenti, almeno una volta all'anno. Tali obblighi sono

ulteriormente rafforzati dalle previsioni del DMA, ed in particolare dell'art. 6, paragrafo 8, secondo il quale, un'impresa che fornisce servizi di piattaforma di base (*gatekeeper*) è tenuto a fornire “a inserzionisti ed editori, nonché a terzi autorizzati da inserzionisti ed editori, su loro richiesta e a titolo gratuito, l'accesso ai propri strumenti di misurazione delle prestazioni e i dati necessari agli inserzionisti e agli editori affinché possano effettuare una verifica indipendente dell'offerta di spazio pubblicitario, compresi dati aggregati e non aggregati. Tali dati sono forniti in modo da consentire agli inserzionisti e agli editori di utilizzare i propri strumenti di verifica e misurazione per valutare le prestazioni dei servizi di piattaforma di base forniti dai *gatekeeper*”;

RILEVATA la mancanza di standard condivisi e di metodologie certificate e indipendenti e verificabili per quel che concerne la misurazione delle piattaforme digitali: tale circostanza incide sulla corretta allocazione degli investimenti e postula l'esigenza di un intervento che garantisca al mercato dati di audience affidabili e comparabili per ovviare ad asimmetrie informative e possibili distorsioni;

RITENUTO pertanto di avviare un'istruttoria la quale, previa analisi delle metodologie per la rilevazione dei contenuti diffusi dalle piattaforme digitali, sia finalizzata alla formulazione di opportuni indirizzi per la definizione del perimetro di rilevazione delle misurazioni e di prescrizioni per garantire una misurazione trasparente, comparabile e affidabile anche al fine di verificare la compatibilità delle attuali rilevazioni sia rispetto alle nuove previsioni in ambito europeo di cui all'art. 24 dell'EMFA, sia rispetto a quanto previsto dalla stessa autorità nell'atto di indirizzo di cui alla delibera 194/21/CONS e alle disposizioni del Testo unico in coerenza alle funzioni in esso attribuite all'Autorità;

UDITA la relazione del Presidente;

## **DELIBERA**

### **Articolo 1**

#### **Avvio del procedimento istruttorio**

1. È avviata una istruttoria per l'analisi delle metodologie di misurazione dei contenuti diffusi dalle piattaforme digitali finalizzata alla formulazione di indirizzi per la definizione del perimetro della rilevazione e di prescrizioni per garantire dati trasparenti, comparabili e affidabili.
2. Il responsabile del procedimento è la dott.ssa Luisa Chiellino, funzionario della Direzione servizi digitali e tutela dei diritti fondamentali.



3. Il termine di conclusione del procedimento è di 150 giorni dalla data di pubblicazione del presente provvedimento sul sito *web* dell'Autorità, fatte salve le sospensioni per le richieste di informazioni e documenti, calcolate sulla base delle date dei protocolli dell'Autorità in partenza e in arrivo. I termini del procedimento possono essere prorogati con determinazione motivata del Consiglio.

La presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 23 luglio 2025

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato  
IL SEGRETARIO GENERALE  
Giovanni Santella