

DELIBERA N. 104/26/CONS

**RICHIESTA ALLA COMMISSIONE EUROPEA AI SENSI DELL'ARTICOLO
65, COMMA 2, DEL REGOLAMENTO SUI SERVIZI DIGITALI-
SEGNALAZIONE PRESENTATA DALLA FIEG RELATIVAMENTE AI
SERVIZI AI OVERVIEWS E AI MODE OFFERTI DA GOOGLE IRELAND
LIMITED LTD**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione del Consiglio del 29 aprile 2026;

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

VISTA la legge 14 novembre 1995, n. 481, recante *“Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità”*;

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. 58/25/CONS del 6 marzo 2025;

VISTO il Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (di seguito anche Regolamento sui servizi digitali o “DSA”);

VISTO il Decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123 convertito con legge 13 novembre 2023 n. 159 e, in particolare, l’art. 15 che attribuisce all’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la funzione di Coordinatore per i servizi digitali per l’Italia in ossequio a quanto previsto dall’art. 49 del DSA;

VISTO in particolare l’articolo 65 del Regolamento sui servizi digitali, il quale dispone che: *“Ai fini dell’indagine sul rispetto, da parte dei fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi, degli obblighi stabiliti nel presente regolamento, la Commissione può esercitare i poteri di indagine di cui alla presente sezione anche prima di avviare un procedimento a norma dell’articolo 66, paragrafo 2. Essa può esercitare tali poteri di propria iniziativa o a seguito di una richiesta a norma del paragrafo 2 del presente articolo.2. Qualora un coordinatore dei servizi digitali abbia motivo di sospettare che un fornitore di una piattaforma online di dimensioni molto grandi o di un motore di ricerca online di dimensioni molto grandi abbia violato le disposizioni del capo III, sezione 5, o abbia violato sistematicamente una delle disposizioni del presente regolamento con gravi ripercussioni per i destinatari del servizio nel suo Stato membro, può presentare, attraverso il sistema di condivisione delle informazioni di cui all’articolo 85, una*

richiesta alla Commissione affinché quest'ultima valuti la questione.3. La richiesta ai sensi del paragrafo 2 è debitamente motivata e specifica almeno:

- a)il punto di contatto del fornitore della piattaforma online di dimensioni molto grandi o del motore di ricerca online di dimensioni molto grandi in questione come previsto all'articolo 11;*
- b)una descrizione dei fatti rilevanti, delle pertinenti disposizioni del presente regolamento e dei motivi per cui il coordinatore dei servizi digitali che ha inviato la richiesta sospetta che il fornitore della piattaforma online di dimensioni molto grandi o del motore di ricerca online di dimensioni molto grandi in questione abbia violato il presente regolamento, ivi compresa la descrizione dei fatti che dimostrano la natura sistemica della violazione;*
- c)qualsiasi altra informazione che il coordinatore dei servizi digitali che ha inviato la richiesta ritenga pertinente, comprese, se del caso, le informazioni raccolte di propria iniziativa.*

VISTA la segnalazione inviata ad Agcom dalla FIEG Federazione Italiana Editori Giornali (prot. 0259684 del 16 ottobre 2025) nella quale la Federazione esprime una posizione fortemente critica riguardo all'introduzione in Italia del servizio "Google AI Overviews" (AIO), sollecitando un intervento urgente dell'Autorità, nell'esercizio della sua funzione di Coordinatore dei Servizi Digitali;

VISTA la richiesta di informazioni inviata a Google Ireland Ltd, ai sensi dell'art. 65, paragrafo 3, lett. c) del DSA (prot. 0303663 del 26 novembre 2025);

VISTA la risposta fornita da Google il successivo 12 gennaio 2026 (prot. 6632) della quale è stata fornita una versione non confidenziale il 27 gennaio 2026 (prot. 25587);

SENTITE in audizione Google Ireland Ltd, FIEG (Federazione Italiana Editori Giornali) e FISC (Federazione Italiana Settimanali Cattolici);

VISTI i dati trasmessi dalla FIEG e dalla FISC in seguito alle citate audizioni, i quali dimostrano che la presenza di sintesi generate da sistemi di intelligenza artificiale, nelle pagine dei risultati dei motori di ricerca, riduce in modo significativo la probabilità che gli utenti accedano ai siti delle fonti informative originarie;

CONSIDERATO QUANTO SEGUE:

1. La FIEG evidenzia come l'introduzione di *AI Overviews* in Italia¹ da parte di Google configuri, a proprio avviso, una violazione di diverse disposizioni del DSA, con effetti pregiudizievoli per utenti, consumatori e imprese italiane, e in particolare per la libertà di

¹ Secondo quanto riportato nella nota inviata da FIEG, Google ha introdotto il servizio *AI Overviews* negli Stati Uniti nel maggio 2023 e nel Regno Unito nel maggio 2024. Dal marzo 2025, il servizio risulterebbe attivo, con un design simile, anche nei seguenti Paesi dell'Unione Europea: Italia, Austria, Germania, Polonia, Portogallo, Spagna, Belgio, Irlanda e Svizzera. FIEG sottolinea inoltre che la funzione non risulta ancora introdotta in Francia, attribuendo tale circostanza attribuita all'efficacia delle misure regolatorie adottate dalle autorità francesi.

informazione, di espressione e per il pluralismo dei media, tutelati dall'art. 11 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

2. Il fulcro della contestazione riguarda il modo in cui *AI Overviews* opera. *AI OVERVIEWS*, di seguito AIO, è un sistema di AI di recente affiancato da AI Mode; si tratta del riquadro generativo di *Google Search* che viene mostrato in alto alla pagina dei risultati di ricerca (SERP). Sintetizza una risposta breve con citazioni alla *query* che l'utente inserisce nel riquadro di ricerca. Il sistema produce una risposta sintetica alla query dell'utente mediante un Large Language Model proprietario (Gemini), orchestrato in pipeline con componenti di retrieval che attingono sia all'indice web di Google sia al Knowledge Graph. L'output è generato attraverso un meccanismo di Retrieval-Augmented Generation (RAG), che combina inferenza linguistica e grounding documentale, includendo riferimenti espliciti alle fonti selezionate.

3. In particolare, la FIEG sottolinea come il ruolo dei motori di ricerca dovrebbe essere quello di indirizzare gli utenti verso i siti che producono i contenuti, non di sostituirsi ad essi. L'introduzione di AIO, invece, ribalterebbe questa logica: la visibilità e la reperibilità dei contenuti editoriali vengono drasticamente ridotte, a tutto vantaggio dei prodotti di Google, a discapito delle aziende editoriali, degli autori e, in ultima analisi, degli stessi utenti. Secondo la FIEG, le conseguenze di tale trasformazione avrebbero un impatto diretto sulla libertà di espressione e di informazione, in quanto:

- A) verrebbe compromessa la pluralità delle fonti e la diversità dei media;
- B) sarebbe messa in discussione la sostenibilità economica degli editori, in particolare dei più piccoli e indipendenti, che dipendono in larga misura dal traffico generato dai motori di ricerca;
- C) verrebbe incrementato il rischio di diffusione della disinformazione, poiché le risposte prodotte dall'IA possono contenere errori, imprecisioni o persino "allucinazioni" (informazioni inventate, fuorvianti, decontestualizzate o non pertinenti rispetto alla query), senza offrire all'utente la possibilità di verificarne facilmente le fonti;
- D) verrebbe consolidato un sistema opaco, in cui non risulta chiaro né il processo di selezione delle fonti presentate, né i criteri che guidano la generazione delle risposte.

4. L'esame preliminare della segnalazione ha evidenziato talune criticità degne di approfondimento. Un primo aspetto critico è che l'offerta di AIO costituisce un sistema di accesso all'informazione che, in quanto tale, come rilevato dalla stessa FIEG, è anche di formazione dell'opinione pubblica. Ebbene, l'accesso a una tale delicata funzione viene operato e offerto in *bundle* con la storica funzione *Search* di Google; pertanto, l'utente non è chiamato ad operare alcuna azione per sceglierla, essendo tale funzionalità pronta all'uso. Ciò favorisce l'uso immediato, che può determinare un utilizzo non pienamente consapevole, che neanche richiede l'accettazione di condizioni d'uso (*Terms of use*). Infatti, l'offerta di AIO non si basa sul modello dell'opt in.

5. A tale riguardo, emerge che i nuovi paradigmi dei motori di ricerca di stampo conversazionale, limitino il flusso di visite ai siti web, generando il fenomeno “taglia traffico” segnalato dalla FIEG. Infatti, se le informazioni rilevanti vengono fornite direttamente dal motore di ricerca, gli utenti hanno meno motivi per indirizzare le proprie visite verso i contenuti originali, riducendo di conseguenza le entrate pubblicitarie di giornali, blog, portali d’informazione e piccole imprese. Va notato che in base alla parametrizzazione del sistema di AI molti editori con minor *audience* potrebbero restare del tutto tagliati fuori e, di conseguenza, anche la loro visione minoritaria e alternativa del tema di attualità o culturale veicolato.

6. Quanto al rispetto del DSA, vengono in rilievo diversi obblighi normativi e, segnatamente, gli artt. 34 e 35 DSA sui rischi sistemici delle VLOP/VLOPSE in quanto Google non avrebbe adottato misure efficaci di mitigazione dei rischi sistemici, in particolare quelli legati alla libertà di informazione e al pluralismo dei media; e l’art. 27 in quanto non sarebbe garantita la necessaria trasparenza sui sistemi di raccomandazione e, infine, l’art. 38.

7. Più in generale Google applicherebbe una selezione discrezionale dei fornitori di contenuti, favorendo alcuni soggetti a discapito di altri, così minando la concorrenza e la pluralità informativa². La FIEG mette in evidenza la rilevanza del fenomeno segnalando che negli Stati Uniti e nel Regno Unito l’introduzione di *AI Overviews* avrebbe già determinato un calo marcato dei *click* verso i siti di informazione e un incremento delle cosiddette *zero-click searches*, ovvero ricerche in cui l’utente non accede a nessun sito esterno. La FIEG sostiene che, qualora tale dinamica dovesse estendersi anche in Italia e in Europa, potrebbe tradursi in un impoverimento del dibattito pubblico e in un indebolimento dei processi democratici.

8. Rispetto alla mancanza di un compenso economico per l’utilizzo di contenuti protetti da *copyright* in AIO, FIEG afferma che *“sebbene i titolari dei diritti possano riservarsi i propri diritti e negare il consenso all’utilizzo dei propri contenuti, anche per scopi legati all’intelligenza artificiale [...], attualmente non possono impedire efficacemente l’utilizzo dei propri contenuti in AIO. Ciò comporta la riproduzione e l’utilizzo di contenuti di terze parti, da parte di Google, senza un’autorizzazione specifica o un compenso per i fornitori di contenuti. Google sfrutta l’industria della creazione di contenuti, in particolare le aziende di media, a proprio vantaggio. Anche in questo caso, Google sta colpendo alla radice l’opzione del rifinanziamento e quindi la base economica dei media che garantisce il pluralismo”*.

9. Alla luce di tali considerazioni, allo scopo di verificare la sussistenza dei presupposti ai quali l’art. 65 DSA subordina la trasmissione di una questione alla Commissione -

² La FIEG evidenzia che la combinazione tra la posizione dominante detenuta da Google sia nel mercato della pubblicità sui motori di ricerca sia, più in generale, nel mercato della ricerca web, unitamente alla carenza di trasparenza sulle fonti utilizzate da *AI Overviews*, comporta rischi significativi per il dibattito pubblico. In particolare, viene sottolineato che gli editori si trovano di fronte a una situazione di sostanziale asimmetria contrattuale: sono costretti ad accettare l’utilizzo dei propri contenuti da parte dell’intelligenza artificiale di Google senza alcun riconoscimento economico, oppure, in alternativa, rischiano l’esclusione anche dalla normale indicizzazione nei risultati di ricerca, con conseguenti ulteriori svantaggi competitivi.

perché questa ne stabilisca la fondatezza ai fini dell'eventuale avvio di una indagine per la violazione delle disposizioni di cui al Capo III, sez. 5 del DSA-, è stata indirizzata una richiesta di informazioni a Google.

10. La richiesta a Google ha riguardato: 1) l'informativa contrattuale (Terms of use di AIO e AI Mode); 2) le modalità di raccolta e processing di dati, nonché la connessa capacità di profilazione e modalità di training; 3) le modalità di formulazione delle risposte e i criteri di ranking; 4) i rapporti con editori e titolari di contenuti e, infine, 5) i meccanismi di verifica.

11. Il 9 gennaio 2026 Google ha riscontrato la richiesta di AGCOM rilevando, in via preliminare, l'assenza di una valida base giuridica e, dunque, *“una carenza di potere dell'Autorità di richiedere e ottenere le numerose informazioni incluse nella RDI relative alla progettazione, al funzionamento e alla governance di AIO e AIM”*. Cionondimeno, la Società ha ritenuto di fornire, *“in uno spirito di leale cooperazione e buona fede”*, un riscontro assumendo che le informazioni fornite fossero idonee a fugare i rischi paventati dalla segnalante che, a suo parere, non ha dimostrato o fornito riscontro certo della asserita violazione delle richiamate norme del DSA.

Google precisa che AIO e AIM non configurano servizi autonomi, bensì funzionalità integrate del VLOSE Google Search, che rappresentano la naturale evoluzione del moderno motore di ricerca. Per tale ragione, sono soggette ai Termini di servizio di Google generali e alle Norme sulla privacy di Google. Questi termini generali, modificati e aggiornati per includere argomenti correlati all'IA, sono ulteriormente rafforzati attraverso l'integrazione di *policy* applicabili al servizio specifico, come le Norme relative all'uso vietato dell'IA generativa, nonché da pagine informative disponibili al pubblico come il Centro assistenza di Google Search.

12. Google ha chiarito che AIO è una funzionalità di Google Search progettata per migliorare l'esperienza degli utenti su Google Search e per consentire l'accesso in modo più rapido ed efficiente alle stesse informazioni da sempre disponibili su Google Search. AIO utilizza l'intelligenza artificiale ("IA") generativa per fornire informazioni chiave su un argomento o una domanda, integrando *link* per approfondire e esplorare ulteriormente sul *web*. Questa applicazione dell'IA generativa è stata specificamente progettata per supportare i percorsi informativi su Google Search: per AIO, Google Search utilizza un modello LLM integrato con i sistemi di Google Search esistenti e tale funzionalità è progettata per svolgere le tradizionali attività di "ricerca", come l'identificazione di risultati pertinenti e di alta qualità dall'indice di Google a supporto delle informazioni presentate nell'*overview*. Precisa inoltre che AIO non compare per ogni ricerca. Google determina se debba essere attivata una risposta di AIO in base a diversi fattori, tra cui i criteri di idoneità (che tengono conto dell'area geografica dell'utente, della tipologia di *account* e dell'età), nonché del rispetto degli elevati *standard* di pertinenza e qualità di Google Search.

13. Entrambe le funzionalità si basano sugli stessi segnali di contestualizzazione e personalizzazione generalmente utilizzati in Google Search, al fine di fornire risultati pertinenti per interessi degli utenti e per le loro preferenze in base al contesto della ricerca (le risposte possono infatti variare in base al momento, al contesto e/o alla personalizzazione dei risultati). Google osserva che gli utenti possono disattivare le funzioni di personalizzazione in qualsiasi momento. Trattandosi di funzionalità integranti di Google Search si basano sulla stessa infrastruttura di Google Search e ne sfruttano i sistemi di *ranking* esistenti per determinare quali fonti vengono selezionate. Non operano su una base algoritmica separata.

14. Google sottolinea che i documenti pubblicamente disponibili chiariscono che sia per AIO che per AIM, i parametri sono ponderati dinamicamente per dare sistematicamente priorità alla sicurezza degli utenti e alla qualità delle informazioni rispetto alla mera generazione dei contenuti.

15. La società sostiene che sia per AIO sia per AIM, l'inclusione di *link* e citazioni segue gli stessi criteri di pertinenza e qualità che trovano applicazione nel contesto di Google Search e che *“organizzando informazioni complesse, queste funzionalità sono progettate per aiutare gli utenti a scoprire contenuti che altrimenti non avrebbero trovato, continuando così a indirizzare traffico prezioso e qualificato agli editori”*.

16. Google sottolinea inoltre che AIO e AIM non sono *“modelli di intelligenza artificiale generativa”* e, quanto ai rapporti con gli editori, afferma di aver avviato *“un nuovo programma pilota di partnership commerciali con una serie di editori di testate giornalistiche a livello globale”* a partire da dicembre 2025.

17. Quanto ai meccanismi di verifica, Google osserva che per assicurare risposte accurate e sicure operano verifiche sia umane che automatizzate attraverso due canali principali.

PRESO ATTO degli elementi forniti da Google e dei dati acquisiti nell'ambito delle menzionate audizioni;

RILEVATO, in particolare, come dettagliato nel documento allegato al presente provvedimento, che le motivazioni formulate da Google, sebbene abbiano concorso ad una più chiara ed efficace contestualizzazione della fattispecie, non appaiono del tutto idonee a rimuovere le criticità prospettate nella segnalazione della FIEG, con particolare riferimento ai rischi connessi alla effettiva tutela del pluralismo informativo, cardine di ogni sistema democratico;

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 65, par. 2, DSA qualora un coordinatore dei servizi digitali abbia motivo di sospettare che un fornitore di una piattaforma online di dimensioni molto grandi o di un motore di ricerca online di dimensioni molto grandi abbia violato le disposizioni del capo III, sezione 5, DSA o abbia violato sistematicamente una delle disposizioni del Regolamento sui servizi digitali con gravi ripercussioni per i destinatari del servizio nel suo Stato membro, può presentare,

attraverso il sistema di condivisione delle informazioni di cui all'articolo 85, una richiesta alla Commissione affinché quest'ultima valuti la questione;

RITENUTO che, alla luce delle motivazioni di cui in premessa, sussistono i presupposti per trasmettere una richiesta alla Commissione ai sensi del citato articolo 65, par. 2, DSA;

RILEVATO che il Coordinatore dei servizi digitali per la Germania, BNetzA, su segnalazione di associazioni di categoria tedesche a tutela della stampa e dei media ha trasmesso analoga richiesta alla Commissione europea ai sensi dell'art. 65 DSA;

UDITA la relazione del Presidente;

DELIBERA

1. La trasmissione alla Commissione europea (DG CNECT), della richiesta motivata di cui all'allegato 1 del presente provvedimento affinché valuti in relazione ai servizi offerti da Google Ireland LTD mediante le interfacce aperte al pubblico AIO (AI Overviews) e AI Mode, la descritta condotta alla luce degli articoli 27, 34 e 35 del Regolamento europeo sui servizi digitali nei termini specificati.

Il presente provvedimento è comunicato alla FIEG e a Google Ireland LTD e pubblicato sul sito *web* dell'Autorità.

Roma, 29 aprile 2026

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per attestazione di conformità a quanto deliberato

IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella