



AUTORITÀ PER LE  
GARANZIE NELLE  
COMUNICAZIONI

## DELIBERA N. 194/21/CONS

### INDIRIZZI IN MATERIA DI SISTEMI DI RILEVAZIONE DEGLI INDICI DI ASCOLTO NEL NUOVO ECOSISTEMA DIGITALE

#### L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 10 giugno 2021;

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*” e, in particolare, l’art. 1, comma 6, lett. b), n. 11;

VISTO il decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, come modificato dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 44, recante il “*Testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici*”;

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*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 123 del 29 maggio 2006;

VISTA la delibera n. 130/06/CSP, del 12 luglio 2006, recante “*Misure attuative per l’acquisizione, l’elaborazione e la gestione delle informazioni richieste nell’atto di indirizzo sulla rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione*”, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica Italiana n. 174 del 28 luglio 2006;

VISTA la 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*”;

CONSIDERATA l’importanza della rilevazione delle *audience* sui mezzi di comunicazione di massa, dei modelli di *governance* adottati dai soggetti realizzatori delle indagini e delle metodologie e tecniche utilizzate per il corretto funzionamento del sistema pubblicitario nel suo complesso, tenuto conto che i servizi di misurazione dei contatti incidono sulla valorizzazione delle inserzioni di pubblicità, sulla pianificazione e ottimizzazione degli investimenti in comunicazione;

CONSIDERATO inoltre che, ai sensi dell’articolo 43, comma 2, del decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, gli indici quantitativi di diffusione dei programmi radiotelevisivi sono uno dei criteri di cui l’Autorità tiene conto al fine di verificare che non si costituiscano, nel sistema integrato delle comunicazioni e nei mercati che lo compongono, posizioni dominanti;



CONSIDERATO, inoltre, quanto segue:

1. L'art. 1, comma 6, *lett. b*), n. 11, della legge n. 249/97 stabilisce che l'Autorità *“cura la rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei diversi mezzi di comunicazione rilevati da altri soggetti, effettuando verifiche sulla congruità delle metodologie utilizzate e riscontri sulla veridicità dei dati pubblicati nonché sui monitoraggi delle trasmissioni e sull'operato delle imprese che svolgono le indagini”*. Tali poteri conferiti dalla legge sono stati nel tempo declinati in termini di vigilanza sull'operato delle imprese che effettuano le rilevazioni, con particolare attenzione alla *governance* e alle metodologie di ricerca adottate e di controllo della veridicità e trasparenza dei dati diffusi.
2. Con la delibera n. 85/06/CSP, recante *“Atto di indirizzo sulla rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione”*, l'Autorità ha inteso fornire indicazioni circa l'organizzazione delle società realizzatrici delle indagini, fornendo l'inquadramento di settore e fissando i principi generali cui si devono uniformare i soggetti che realizzano le indagini sugli indici di ascolto e di diffusione dei vari mezzi di comunicazione. In particolare, il provvedimento si sofferma su:
  - a) il profilo organizzativo-societario dei soggetti di cui trattasi (art. 2), prevedendo che i soggetti realizzatori delle indagini assicurino l'effettivo accesso alla propria compagine societaria in modo da conseguire la massima rappresentatività dei rispettivi mercati negli organi di gestione dell'impresa, al fine di assicurare l'obiettività delle ricerche già attraverso la struttura proprietaria e quella organizzativa dei soggetti realizzatori di indagini, ma precisando altresì l'esigenza della separatezza degli organi amministrativi e dei comitati tecnico-scientifici onde garantire l'autonomia di questi ultimi;
  - b) il regime di trasparenza (art. 6), prevedendo la pubblicazione di una *“nota informativa”* secondo le linee indicate dalla stessa Autorità.
3. Successivamente l'Autorità ha emanato la delibera n. 130/06/CSP, recante *“Misure attuative per l'acquisizione, l'elaborazione e la gestione delle informazioni richieste nell'Atto di indirizzo sulla rilevazione degli indici di ascolto e di diffusione dei mezzi di comunicazione”*, che prevede l'obbligo per i soggetti che svolgono attività di rilevazione di fornire all'Autorità una precisa serie di informazioni, quali i dati anagrafici generali, la composizione degli assetti partecipativi e i nominativi di coloro i quali siedono al Consiglio di amministrazione e al Comitato tecnico. La delibera dispone che le società rilevatrici trasmettano una *“nota informativa”* sulla metodologia adottata e comunichino ogni variazione del disegno di ricerca. Le note metodologiche delle indagini sono pubblicate regolarmente sul sito dell'Autorità.
4. Nell'indagine conoscitiva (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, si è dato conto dei numerosi soggetti che offrono servizi di *web analytics* basati su tecniche e metodi di tracciamento differenti. In particolare, è stato evidenziato che l'operato 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 alle indagini condotte dai sistemi nazionali riconosciuti come *currency* di riferimento, sollevano profili di criticità nella misura in cui gli stessi non garantiscono la certificazione indipendente da parte di soggetti terzi del dato prodotto, né consentono a nessun altro sistema di tracciare (mediante *tag* o altre tecniche) i siti di loro 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. Nelle conclusioni della menzionata indagine conoscitiva è stata rappresentata, inoltre, 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 altresì evidenziata l'esigenza di una perimetrazione puntuale delle attività dei JIC onde evitare di offrire al mercato dati tra loro non confrontabili o comunque misurazioni derivanti da metriche fondate su convenzioni diverse.

5. L'evoluzione tecnologica e la digitalizzazione dei media pongono tutti i Paesi di fronte a nuove sfide, sia con riferimento alla questione della misurazione del mezzo Internet, sia con riferimento alla necessità di effettuare analisi *cross-mediali*, che diano conto del consumo dei contenuti fruiti sui mezzi tradizionali anche sui nuovi supporti connessi alla rete Internet. A livello europeo, dal punto di vista della *governance*, la forma prevalente dei soggetti che si occupano della rilevazione dell'ascolto è quella del JIC e, seppure con livelli di avanzamento differenti tra loro, gli sviluppi dei differenti sistemi di rilevazione sembrano orientarsi verso un'analisi integrata di tutti i media, come sta avvenendo in vari Paesi.

6. Il processo di convergenza multimediale favorito dalla digitalizzazione della produzione, diffusione, commercializzazione e fruizione dei contenuti e del relativo tempo di consumo delinea uno scenario di profonda trasformazione per l'intero sistema delle comunicazioni ed espande in maniera significativa il bacino potenziale delle *audience* raggiungibili. I cambiamenti strutturali che si stanno determinando nei comportamenti di consumo dei contenuti multimediali sta producendo una trasformazione del settore che investe anche i sistemi di misurazione degli ascolti. L'estrema variabilità e mutevolezza delle componenti tecnologiche utilizzate dal consumatore determina l'esigenza di profilare il campione attraverso schemi più ampi rispetto a quelli tradizionali e l'evoluzione dei sistemi di rilevazione appare inevitabilmente destinata a processi di convergenza di tipo *consumer-centric*. 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). I sistemi tradizionali sono ancora organizzati verticalmente, per mezzo, in alcuni casi per *device*, producendo metriche tra loro non comparabili.



7. Le rilevazioni incentrate sul consumatore in quanto fruitore dei diversi mezzi di comunicazione (cd. approccio “*consumer-centric*”) conducono alla inevitabile conseguenza di individuare, da un punto di vista metodologico, metriche univoche da utilizzare per rendere comparabili i dati di consumo riferiti ai vari mezzi, tenuto conto che le metriche a oggi utilizzate nelle rilevazioni dei singoli mezzi sono caratterizzate da parametri non facilmente uniformabili. Si rende, pertanto, necessario 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.

8. Gli attuali sistemi di misurazione tendono alla frammentazione, seguendo approcci, metodologie, convenzioni e misurazioni diverse e tra loro non sempre conciliabili. Sarebbe, pertanto, auspicabile una graduale convergenza delle metriche in logica cross piattaforma, cross device e cross mediale. L’importanza strategica di tale approccio nell’ambito della misurazione delle *audience* è stata, altresì, ribadita dal Consiglio di UPA come elemento chiave di presidio del mercato in tutte le sue espressioni.

9. Gli investitori pubblicitari hanno l’esigenza di disporre di un sistema convergente delle misurazioni dei diversi mezzi. In questa direzione rileva l’iniziativa assunta dalla federazione mondiale degli utenti della pubblicità (World Federation Advertisers – WFA - cui aderisce anche UPA in Italia) con il manifesto denominato *WFA Cross Media Initiative* con il quale i principali investitori su scala mondiale hanno chiesto l’unificazione degli attuali sistemi di rilevazione indicando i requisiti metodologici e tecnici che tale unificazione dovrebbe prevedere. Il manifesto è basato su principi condivisi e postula la flessibilità nell’approccio al fine di potersi adeguare alle specificità locali, ma individua quattro aree principali sulle quali dovrebbe innestarsi l’invocato percorso: *governance*, standard e metriche, privacy e sicurezza del processo, e un’infrastruttura tecnologica (*Pipework*) in grado di consentire la deduplicazione dei dati e, così come per la metodologia, sia calibrata e convalidata mediante l’uso di un *panel single source* indipendente. Un approccio ibrido (panel più censuario) è indicato come il modo migliore per acquisire i dati del pubblico in un ecosistema digitale così frammentato. Anche gli editori hanno l’esigenza di espandere la rilevazione operata sui mezzi tradizionali ai nuovi mezzi e piattaforme digitali garantendo continuità di rilevazione e comparabilità delle metriche tra diversi mezzi e forme di comunicazione. Il processo di convergenza dei sistemi di rilevazione deve trovare forme di collaborazione e di integrazione mantenendo dunque flessibilità nell’approccio.

10. Alcune prassi a livello internazionale testimoniano come questo percorso, per quanto complesso sul piano metodologico, sia da seguire. Oltre allo storico modello di *Médiamétrie* in Francia, sistemi di misurazione convergenti sono rinvenibili



nell'esperienza olandese (NMO) - che ha avviato un sistema *cross* piattaforma e *cross device* per la misurazione di tutti i mezzi, superando così i precedenti JIC – e anche in Canada – dove è stato replicato un modello analogo prevedendo l'utilizzazione anche dei dati di profilazione in forma aggregata delle Telco operanti sul territorio canadese, al fine di accrescere ulteriormente l'accuratezza delle misurazioni, in ragione della preminente funzione pubblica e di sistema che il governo ha riconosciuto al JIC. Nella stessa direzione si muove il JIC svizzero Mediapulse. In altri Paesi, pur rimanendo la storica compresenza di JIC, sono comunque iniziati percorsi di coordinamento e convergenza.

11. In questo scenario di misurazione in logica *cross* piattaforma, *cross device* e *cross media*, sulla scorta della crescente e progressiva attenzione alla tutela della *Privacy online* e delle conseguenti restrizioni normative alla possibilità di utilizzo dei dati personali (GDPR e e-Privacy in Europa) le società proprietarie dei *browser* sono state indotte a rinunciare alle opzioni di tracciamento basate sui *cookies* di terza parte. Dal 2022 questa tipologia di tracciamento sarà abbandonata anche da parte di Chrome (il *browser* di Google) che detiene una significativa quota di mercato. L'impossibilità di utilizzare i *cookies* di terza parte è destinata a produrre impatti importanti sull'intera filiera dell'*advertising online* facendo venir meno una serie di funzionalità che ne garantivano l'efficacia. Mentre l'eliminazione dei *cookies* di terza parte sembra destinata a produrre effetti molto limitati sugli OTT che potranno avvalersi dei dati risultanti dai *cookies* di prima parte, l'impatto sui sistemi di misurazione delle *audience* digitali rischiano di essere più incisivi. I *cookies*, infatti, consentendo di misurare la navigazione tra siti diversi, forniscono informazioni fondamentali per la definizione delle matrici di sovrapposizione nell'utilizzo dei diversi *device*. Ne consegue la necessità di aggiornare le metodologie di misurazione: per assicurare l'affidabilità e la granularità della misurazione, sarà auspicabile il ricorso a *Panel Single Source* di dimensioni estese, ma anche – e soprattutto - arricchire i dati censuari con quelli di prima parte forniti direttamente dai soggetti misurati.

12. La verifica indipendente e la trasparenza dei processi è un principio fondamentale di ogni soluzione di misurazione e rilevazione degli ascolti per garantire che l'attività sia svolta nell'interesse degli operatori del mercato. Appare dunque 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: è pertanto auspicabile che il JIC domandi ad un soggetto terzo e indipendente l'attività di *audit* finalizzata a certificare il processo di produzione del dato in ogni sua fase. Sempre in un'ottica di trasparenza e di rafforzamento del ruolo del JIC, appare altresì auspicabile che la proprietà intellettuale degli *asset* strategici della ricerca e dei dati prodotti sia, ove possibile, in capo al JIC medesimo.

13. La piena trasparenza dei processi di produzione, le verifiche in fase di post-valutazione e la certificazione dei dati forniti al mercato, unitamente alla massima rappresentatività del soggetto investito dell'indagine, costituiscono ormai requisiti imprescindibili dei sistemi di rilevazione in grado di garantire il corretto funzionamento della domanda e dell'offerta delle inserzioni pubblicitarie e sui quali l'Autorità ha

formulato indirizzi, misure di *governance* e raccomandazioni metodologiche nel rispetto dei principi di correttezza, indipendenza e neutralità tecnologica.

14. In coerenza con le indicazioni già formulate dall’Autorità sin dal 2006 e tenuto conto delle esigenze del mercato espresse dagli investitori e dagli editori, il modello organizzativo da adottare da parte delle società che realizzano le indagini resta quindi il JIC: un modello nel quale la componente “mercato” (investitori pubblicitari), in ragione del ruolo *super-partes* che le compete, assume un rilievo specifico ispirandosi a principi di indipendenza, autonomia, equità e non discriminazione. È dunque auspicabile che gli organismi societari siano effettivamente rappresentativi dell'intero settore di riferimento.

UDITA la relazione del Commissario Laura Aria, relatore ai sensi dell’art. 31 del *Regolamento concernente l’organizzazione ed il funzionamento dell’Autorità*;

### **Articolo 1**

1. Nell’esercizio delle funzioni di vigilanza ad essa attribuite dalla legge, l’Autorità auspica 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.
2. Al fine di assicurare i principi di trasparenza e correttezza metodologica a garanzia dei soggetti che operano sul mercato, i JIC devono porre in essere ogni sforzo per assicurare l’audit e rendere replicabili, da parte di un soggetto terzo certificatore indipendente, 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.
3. 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, secondo quanto previsto al comma 2, 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.
4. La rilevazione deve essere periodicamente rivista, valutata e interrogata, nelle forme e secondo le modalità prescelte dai JIC, da comitati tecnici indipendenti che agiscono in maniera trasparente e che riferiscono le proprie valutazioni agli organi societari.
5. La revisione delle infrastrutture di misurazione e delle metodologie adottate dai JIC, nell’ambito della loro autonomia decisionale, deve condurre ad un progressivo 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.

6. 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. In un'ottica di convergenza, e alla luce dell'imminente scenario *cookieless*, è auspicabile da parte dei JIC anche l'adozione di sistemi condivisi per la gestione dei dati di prima parte.
7. L'indagine di rilevazione deve garantire la protezione dei dati degli utenti e la gestione dei requisiti di consenso. Controlli e verifiche devono essere stabiliti per proteggere la privacy degli utenti (compresa la prevenzione dei nuovi sistemi di identificazione dell'utente).

## Articolo 2

1. L'Autorità, attraverso il monitoraggio delle decisioni e delle iniziative assunte, verifica che i soggetti che realizzano le indagini sulle rilevazioni degli ascolti si adeguino alle previsioni di cui all'art. 1.
2. 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 presente delibera è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Napoli, 10 giugno 2021

IL PRESIDENTE  
Giacomo Lasorella

IL COMMISSARIO RELATORE  
Laura Aria

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