

DELIBERA N. 251/25/CONS

**ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA CONCERNENTE
L'INDIVIDUAZIONE DEI SINGOLI MERCATI CHE COMPONGONO IL
SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI, DI CUI ALL'ARTICOLO
51, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO 8 NOVEMBRE 2021, N. 208,
AVVIATA CON DELIBERA N. 97/24/CONS, DEL 17 APRILE 2024**

L'AUTORITÀ

NELLA riunione di Consiglio del 28 ottobre 2025;

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 raccomandazione (UE) 2022/1634 della Commissione del 16 settembre 2022 sulle garanzie interne di indipendenza editoriale e la trasparenza della proprietà nel settore dei media;

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*, di seguito, anche *“EMFA”*), pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea il 17 aprile 2024;

VISTO il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante *“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, *“Testo Unico”* o *“Tusma”*);

VISTA la delibera n. 265/22/CONS, del 19 luglio 2022, recante *“Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive e dei procedimenti in materia di tutela del*

pluralismo di cui all'articolo 51, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208" (di seguito, "Regolamento");

VISTA la delibera n. 502/24/CONS, del 19 dicembre 2024, recante *"Chiusura del procedimento per l'accertamento del valore economico del Sistema Integrato delle Comunicazioni (SIC) per l'anno 2022"* e il relativo Allegato A;

VISTA la delibera n. 66/24/CONS, del 6 marzo 2024, recante l'*"Adozione delle linee guida volte a definire la metodologia specifica per la verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo ai sensi dell'art. 51, comma 5, del d. lgs. 8 novembre 2021, n. 208"* e il relativo allegato A;

VISTA la delibera n. 97/24/CONS, del 17 aprile 2024, recante l'*"Avvio del procedimento e della consultazione pubblica concernente l'individuazione dei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208"*;

VISTA la delibera n. 211/25/CONS, del 30 luglio 2025, recante la *"Proroga dei termini del procedimento concernente l'individuazione dei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni, di cui all'articolo 51, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, avviato con delibera n. 97/24/cons, del 17 aprile 2024"*;

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;

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"*;

VISTO l'art. 3, comma 1, lett. z), del *Tusma*, come modificato dall'art. 1, comma 3, lett. a), del d.lgs. 25 marzo 2024, n. 50 (*"decreto correttivo"*),¹ che definisce quale SIC: *"il settore economico che comprende le attività di stampa quotidiana e periodica, delle agenzie di stampa, di editoria elettronica, anche per il tramite di Internet, di radio e servizi di media audiovisivi e radiofonici, cinema, pubblicità esterna, sponsorizzazioni"*

¹ Recante le *"Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, recante il testo unico dei servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato, in attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 di modifica della direttiva 2010/13/UE"* (GU n. 90 del 17-04-2024).

((di cui alla lettera ss)) e pubblicità online” (enfasi aggiunta, tra parentesi, il testo aggiunto con il decreto correttivo);

VISTO il comma 2 dell’art. 51 del *Tusma*, come modificato dall’art. 1, comma 36, lett. a), del *decreto correttivo*, che individua quali ricavi devono essere considerati dall’*Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* (nel seguito, l’*Autorità* o AGCOM) ai fini delle quantificazioni necessarie all’espletamento dei compiti previsti nel medesimo comma 2, primo periodo:

“[...] i ricavi realizzati in Italia anche da imprese aventi sede all’estero, che derivano da finanziamento di servizio pubblico radiotelevisivo, al netto dei diritti dell’erario, da pubblicità nazionale e locale anche in forma diretta, da televendite, da sponsorizzazioni ((di cui all’articolo 3, comma 1, lettera ss)), da convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e da provvidenze pubbliche erogate direttamente ai soggetti esercenti le attività indicate all’articolo 3, comma 1, lettera z), da offerte di servizi di media audiovisivi [...] ((radiofonici e di piattaforma di condivisione di video)) a pagamento, dagli abbonamenti e dalla vendita di quotidiani e periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato, nonché dalle agenzie di stampa a carattere nazionale, dall’editoria elettronica anche per il tramite di internet, da pubblicità on line e sulle diverse piattaforme anche in forma diretta, incluse le risorse raccolte da motori di ricerca, da piattaforme sociali e di condivisione, e dalla utilizzazione delle opere audiovisive e cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico” (enfasi aggiunta, tra parentesi in tondo il testo aggiunto con il decreto correttivo);

VISTE le definizioni di cui all’art. 3, comma 1, del *Tusma*, così come modificato dall’art. 1, comma 3, del decreto correttivo, di: “*fornitori di servizi di media*” (di seguito “FSMA”, se audiovisivi, o “FSMR”, se radiofonici) e “*emittenti radiofoniche*”; “*fornitori della piattaforma per la condivisione di video*”; “*programma*”; “*servizio di piattaforma per la condivisione di video*”; “*servizio di piattaforma per la condivisione di contenuti solo audio*”; ambito “*nazionale*” e “*locale*” dell’esercizio dell’attività di radiodiffusione televisiva o sonora; “*sponsorizzazioni*”;

VISTA, inoltre, la definizione di “*servizi di media*” di cui all’art. 2, par. 1, n. 1), dell’*EMFA*, che, come chiarito al Considerando n. 9, include tutte le forme di attività economica nel settore, tra cui le trasmissioni televisive o radiofoniche, i servizi di media audiovisivi a richiesta, i *podcast* audio e le pubblicazioni di carattere giornalistico, escludendo esplicitamente taluni tipi di contenuti e attività non riconducibili all’esercizio

professionale della fornitura di servizi media.² Inoltre, l'art. 2, par. 1, lett. 1), dello stesso regolamento, chiarisce che i servizi di media in parola sono veicolati *“mediante qualsiasi mezzo, al fine di informare, intrattenere o istruire”*;

VISTA, altresì, la definizione di *“concentrazione del mercato dei media”*, di cui all'art. 2, par. 1, n. 15), dell'EMFA, come *“concentrazione quale definita all'articolo 3 del regolamento (CE) n. 139/2004 che interessa almeno un fornitore di servizi di media o un fornitore di una piattaforma online che fornisce accesso a contenuti mediatici”*;

VISTA la definizione di *“servizio di social network online”* di cui all'art. 2, n. 7, del regolamento (UE) 2022/1925 (*“regolamento sui mercati digitali” - Digital Markets Act - DMA*) e la definizione di *“motore di ricerca online”* di cui all'art. 2, n. 5, del regolamento (UE) 2019/1150 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online* (P2B);

VISTE, altresì, le definizioni di *“prodotto editoriale”* e di *“quotidiano online”*, di cui, rispettivamente, all'art. 1, comma 1, e all'art. 3, comma 3bis, della legge n. 62/2001;

VISTO l'art. 27, comma 2, della l. n. 416/1981, come modificata dall'art. 2, comma 122, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 novembre 2006, n. 286, che definisce le agenzie di stampa *a diffusione nazionale* e l'art. 17, comma 4, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14;

VISTE le definizioni di *“opera audiovisiva”* e di *“film o opera cinematografica”* di cui all'art. 3 della legge 14 novembre 2016, n. 220;

VISTE le definizioni di mezzi pubblicitari sulle strade e sui veicoli di cui all'art. 23 del *Codice della strada* (d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e ss.mm.) e agli art. da 47 a 59 del relativo regolamento attuativo (d.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495) e considerato che, a partire da febbraio 2024, la fornitura di servizi di media audiovisivi o radiofonici in luoghi

² Le esclusioni sono costituite da: a) i contenuti prodotti dagli utenti e caricati su una piattaforma *online*, a meno che non si configurino come prestazioni di attività professionale svolte normalmente dietro compenso (finanziario o di altra natura); b) la corrispondenza esclusivamente privata, come i messaggi di posta elettronica; c) tutti i servizi il cui scopo principale non sia la fornitura di programmi audiovisivi o audio o di pubblicazioni di carattere giornalistico, ovvero il cui contenuto sia meramente incidentale al servizio e non ne costituisca la finalità principale, come pubblicità o informazioni relative a un prodotto o a un servizio fornite da siti *web* che non offrono servizi di media.

aperti al pubblico è assoggettata ad autorizzazione, ai sensi dell'art. 5 del *Regolamento* adottato con delibera n. 295/23/CONS;

RITENUTO che, come specificato nella delibera n. 97/24/CONS, l'ambito locale nella radio e nei servizi di media radiofonici, su rete terrestre analogica e digitale, pur avendo rilevante impatto diretto ed indiretto sul livello di pluralismo nel SIC, non risulta allo stato identificabile e valorizzabile, permanendo, in assenza di pianificazione FM, l'impossibilità di identificare bacini ove effettuare l'analisi per la radio analogica e considerata la troppo recente pianificazione locale per la rete DAB+;

CONSIDERATO che, per valorizzare le posizioni dei soggetti attivi nei “mercati” della fornitura al dettaglio dei servizi di comunicazione elettronica (art. 51, comma 3, lett. b), primo periodo), come definiti dal *Codice delle comunicazioni elettroniche*, l'Autorità identifica i mercati dell'accesso *retail* alle reti fisse e mobili, i quali si configurano come via di accesso ai *media*;

CONSIDERATO in particolare che, in data successiva a quella di pubblicazione della consultazione pubblica avviata con delibera n. 97/24/CONS, del 17 aprile 2024, con d.lgs. 25 marzo 2024, n. 50, sono state apportate modifiche ed integrazioni al *Testo Unico*, che hanno inciso sulla definizione di *Sistema Integrato delle Comunicazioni*, di cui all'art. 3, comma 1, lett. z); il *decreto correttivo*, escludendo dal perimetro del SIC le sponsorizzazioni c.d. *below the line*, fa ora esplicito riferimento alle sole sponsorizzazioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. ss), *Tusma*, i cui ricavi confluiscono i) nei ricavi derivanti da attività radiofonica o televisiva, riconducibili ai soggetti definiti ex art. 3, comma 1, lett. d), *Tusma*, e ii) nei ricavi derivanti dalle attività dei fornitori di servizi di piattaforma per la condivisione di video e audio, di cui all'art. 3, comma 1, lett. c), e c-bis), *Tusma*; la nuova definizione di “*sponsorizzazione*” di cui al *Testo Unico* è stata altresì ampliata, estendendo anche ai servizi audio la sua applicazione; inoltre, con il medesimo *decreto correttivo*, il legislatore ha introdotto, con l'art. 3, comma 1, lett. c-bis), la definizione di “*servizio di piattaforma per la condivisione di contenuti solo audio*”, quale “*servizio con le caratteristiche di cui alla lettera c) in cui il contenuto condiviso è costituito da programmi sonori o da audio generati dall'utente, o entrambi, destinati al grande pubblico*”; infine, il legislatore ha altresì chiarito che il “*fornitore di servizi di media*” è la “*persona fisica o giuridica cui è riconducibile la responsabilità editoriale della scelta del contenuto audiovisivo (o radiofonico) del servizio di media audiovisivo (o radiofonico) e che ne determina le modalità di organizzazione*” (tra parentesi il testo aggiunto con il *decreto correttivo*);

CONSIDERATO che, con il medesimo *decreto correttivo* (ex art. 1, comma 36, lett. a)), sono state apportate modifiche anche all'art. 51, comma 2, del *Tusma*: da un lato, rendendo coerente la tipologia di ricavi da computare per le quantificazioni richieste all'Autorità nel *Titolo VI* con la nuova definizione di *sponsorizzazioni* cui fa riferimento l'art. 3, comma 1, lett. z); dall'altro lato, ampliando le tipologie di ricavi da computare a quelli dei servizi di *piattaforma di condivisione di video* (ma non anche audio) *a pagamento*;

CONSIDERATO che l'EMFA introduce la necessità di monitorare tutte le forme e fonti di finanziamento dei fornitori di servizi di media e dei fornitori di piattaforme *online* e, in particolare, al considerato n. 49, prospetta la costituzione di un elenco di FSM originari di o stabiliti in paesi terzi che possa essere associato a informazioni che includono le “*strutture di finanziamento*”, potenzialmente idonea a superare le limitazioni dello stesso principio di trasparenza come sinora applicato nell'ambito nazionale di riferimento relativamente all'ambito oggettivo;

CONSIDERATO che nell'ambito della consultazione pubblica di cui alla delibera n. 97/24/CONS, del 17 aprile 2024, sono pervenute richieste di audizione da parte di: Associazione Aeranti-Corallo; Wind Tre S.p.A. (CK Hutchison Group); Mediaset S.p.A. (Gruppo MFE); Associazione Confindustria Radio Televisioni (CRTV);

VISTI i contributi inviati da parte di: FID – Fondazione Italia Digitale (prot. n. 168876 del 19 giugno 2024); IAIC – Accademia Italiana del Codice di Internet (prot. n. 171106 del 20 giugno 2024); IAA – International Advertising Association (prot. n. 171452 del 20 giugno 2024); TIM (prot. n. 171682 del 20 giugno 2024); NETCOMM prot. n. 172792 del 21 giugno 2024); Wind Tre S.p.A. (prot. n. 173342 del 21 giugno 2024); Anitec-Assinform (prot. n. 173460 del 21 giugno 2024); GOOGLE Italy S.r.l. (prot. n. 173608 del 21 giugno 2024); SKY Italia S.r.l. (prot. n. 174321 del 24 giugno 2024); CRTV – Confindustria Radiotelevisioni (prot. n. 175155 del 24 giugno 2024); Mediaset S.p.A. (prot. n. 175608 del 25 giugno 2024); Aeranti-Corallo (prot. n. 176983 del 26 giugno 2024); Rai - Radiotelevisione Italiana S.p.A. (prot. n. 179178 del 27 giugno 2024);

SENTITA in audizione Aeranti-Corallo, in data 27 giugno 2024;

SENTITA in audizione CRTV, in data 27 giugno 2024;

SENTITA in audizione Wind Tre, in data 1° luglio 2024;

SENTITA in audizione Mediaset, in data 2 luglio 2024;

AVUTO RIGUARDO ai contributi pervenuti e alle osservazioni formulate dai soggetti interessati nel corso delle audizioni, che di seguito si sintetizzano:

ESITI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA

Alla consultazione hanno partecipato, attraverso la presentazione di un contributo scritto, n. 13 soggetti: 1 fondazione (Fondazione Italia Digitale ETS - FID); 5 associazioni (Accademia Italiana del Codice di Internet - IAIC; International Advertising Association, IAA Italy Chapter; l'Associazione Italiana per l'Information and Communication Technology (ICT) - Anitec-Assinform; Confindustria Radiotelevisioni – CRTV; Aeranti-Corallo); 1 consorzio rappresentativo di imprese operanti nell'*e-commerce* e nel *retail* digitale (Netcomm); 6 operatori (RAI, Sky Italia, Mediaset – MFE, Google Italy, TIM e Wind Tre) attivi nelle aree del SIC e/o nelle comunicazioni elettroniche. Nei tredici contributi sono state presentate osservazioni generali circa l'impostazione del provvedimento assunto dall'Autorità con delibera n. 97/24/CONS e osservazioni specifiche su alcuni dei mercati individuati dall'Autorità nel testo posto in consultazione. Tra i 14 mercati identificati dall'Autorità nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, *i.e.* 1. Mercato della stampa quotidiana nazionale; 2. Mercati della stampa quotidiana locale; 3. Mercato della stampa periodica nazionale; 4. Mercato delle agenzie di stampa a carattere nazionale (a partire dalla chiusura dei bilanci per l'anno 2023); 5. Mercato della radio e dei servizi di media radiofonici, di dimensione nazionale; 6. Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, in chiaro, di dimensione nazionale; 7. Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, a pagamento, di dimensione nazionale; 8. Mercati dei servizi di media audiovisivi locali, di dimensione locale (a partire dalla chiusura dei bilanci per l'anno 2023); 9. Mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica; 10. Mercato della raccolta pubblicitaria esterna; 11. Mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video, di dimensione nazionale; 12. Mercato dei motori di ricerca *online*, di dimensione nazionale; 13. Mercato dei servizi di reti sociali ("*social network*"), di dimensione nazionale; 14. Mercato dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, di dimensione nazionale), quelli *sub* nn. 1, 2, 3, 4 e 10 non hanno ricevuto osservazioni specifiche.

1. Quadro normativo e regolamentare

Con riferimento al quadro generale, nell'ambito della consultazione, i partecipanti hanno rappresentato in prevalenza istanze relative a *i)* qualificazione del provvedimento, metodologia utilizzata dall'Autorità e ambiti soggettivo e oggettivo, *ii)* competenza Agcom in materia e sovrapposizione alle competenze antitrust attribuite *ex lege* ad altre

istituzioni, *iii*) giurisdizione e *iv*) adeguamenti dell'*Allegato A* alle modifiche intervenute al *Testo Unico* ad opera del d.lgs. n. 50/2024, entrate in vigore successivamente all'avvio della consultazione pubblica, come di seguito riportato.

i) Qualificazione del provvedimento, metodologia utilizzata dall'Autorità, e ambiti soggettivo e oggettivo

Un rispondente (**Wind Tre**), nel ritenere particolarmente onerosa per le imprese la normativa in parola, evidenzia che la stessa Autorità, al paragrafo 21 dell'*Allegato A* alla delibera n. 66/24/CONS recante le *linee guida volte alla verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo*, abbia evidenziato che l'avvio delle istruttorie ai sensi dell'art. 51, comma 5, del *Tusma*, possa avvenire *i*) d'ufficio, all'esito dell'attività di accertamento di cui all'art. 51, comma 2, *ii*) all'esito dell'istruttoria preliminare di cui all'art. 4 del *Regolamento* allegato alla delibera n. 265/22/CONS, o *iii*) su segnalazione di chiunque vi abbia interesse, ove ravvisi ragionevoli motivi circa la presunta esistenza di una posizione vietata ai sensi dell'art. 51, comma 1, *Tusma*. In tal senso, prosegue, chiarendo che la valorizzazione del SIC e dei mercati che lo compongono, richiesta dall'art. 51, comma 2, abbia ulteriormente perso di significato rispetto al quadro regolatorio di cui all'art. 43, *Tusmar*, il quale qualificava come vietate e nulle le posizioni che superavano i limiti decisi *ex lege* (n.d.r. in quanto ad oggi tali posizioni non comportano la nullità delle eventuali operazioni straordinarie che le determinano (*i.e. M&A*) né un limite alla crescita spontanea).

Un soggetto (**IAIC**) ritiene che l'Autorità, nel fare ricorso al criterio economico ai fini della valorizzazione dei mercati che compongono il SIC, abbia effettuato una scelta opportuna. Tuttavia, lo stesso soggetto ritiene che la classificazione proposta presupponga un'eccessiva segmentazione verticale tra le tipologie di servizi offerti *online*, offrendo un quadro poco coerente con la realtà del mercato, che è in verità unico. Un altro soggetto (**IAA**) ritiene invece condivisibile la scelta del legislatore europeo e nazionale di includere all'interno del panorama tradizionale dei media le nuove realtà tecnologiche quali VOD, *online advertising*, *social network* e reti pubblicitarie *online* in senso lato, ma non quella dell'Autorità di identificare tali mercati come realtà a sé stanti e separati l'uno dall'altro, che, ritiene, rischia di essere "anacronistica" rispetto alla direzione del mercato, giacché "*si può già parlare di un unico mercato pubblicitario dell'online che dispiega i propri effetti su più canali, invece che di singoli mercati compartimentati*". Lo stesso soggetto rileva discrepanze tra la delibera n. 97/24/CONS e il suo Allegato A, "*Mercati che compongono il SIC*", in quanto, se da un lato il mercato della pubblicità *online* sembrerebbe un unico aggregato, lo stesso viene richiamato all'interno di altri mercati e settori, creando pertanto incongruenze e duplicazioni.

Un altro partecipante alla consultazione (**Google Italy**) rileva come nella delibera n. 97/24/CONS l’Autorità abbia proposto, “in aggiunta” rispetto a quello della pubblicità *online*, di definire “mercati” ai sensi dell’art. 51, comma 2, *Tusma*: i) il mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video (Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, p. 12); ii) il mercato dei motori di ricerca *online* (*ibid.*, p. 13); iii) il mercato dei servizi di reti sociali (“*social network*”) (*ibid.*, p. 14); iv) il mercato dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie (*ibid.*, p. 15), in tal senso, continua, duplicando le risorse da valorizzare. Richiama al riguardo la metodologia utilizzata dalla stessa Autorità - “*a partire da quando nel 2022 AgCom ha deciso di operare una artificiale ripartizione del mercato della pubblicità online*” - nelle delibere relative al contributo dovuto dagli operatori, la quale, poiché “*numerosi soggetti operano in più settori di competenza*”, esplicita che – “*occorre [...] garantire che non vi sia sovrapposizione tra le diverse basi imponibili ai fini della determinazione dei contributi, creando una corrispondenza univoca tra base imponibile e mercato di competenza ed evitando il rischio di doppia imposizione*”.³ Lo stesso rispondente afferma l’estraneità al pluralismo informativo dei ricavi “*derivanti da pubblicità search online*, in quanto tale pubblicità “*non remunera la produzione di contenuti, essendo legata unicamente alle keyword cercate dagli utenti*”. Sempre con riferimento alla tipologia di dati da considerare nelle valorizzazioni di cui al presente provvedimento, un rispondente (**CRTV**) ritiene che, anche alla luce dei paragrafi nn. 45 e 49 dell’Allegato A alla delibera n. 66/24/CONS recante le *linee guida* adottate dall’Autorità, nonché di quanto emerso all’esito dell’indagine conoscitiva sui “big data”, svolta dall’Autorità in collaborazione con il Garante per la Protezione dei Dati Personali e l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, debbano essere considerate nelle valorizzazioni dei mercati relativi a servizi prestati a mezzo Internet anche le voci concernenti qualsiasi attività di valorizzazione di dati personali degli utenti, che rappresentano una delle contropartite economiche fornite dagli utenti stessi, in cambio del servizio fruito.

- ii) *competenza Agcom in materia e sovrapposizione alle competenze antitrust attribuite ad altre istituzioni*

Un rispondente (**Anitec**) evidenzia incongruenze tra l’applicazione della norma e regolamenti europei quali il regolamento UE 2022/2065 (*DSA*) e il regolamento UE 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (*DMA*), giacchè, procedendo con una segmentazione eccessivamente restrittiva dei settori del SIC “*basata sui modelli di business e non sull’identificazione dei mercati, si corre il rischio di identificare artificialmente possibili posizioni di significativo potere di mercato. Tuttavia,*

³ Per il contributo 2024, v. delibere 277/23/CONS, p.7, 279/23/CONS, p. 7 e 280/23/CONS, p. 4.

se l'obiettivo dell'Autorità fosse invece quello di individuare un'eccessiva concentrazione nel mercato rilevante, si verificherebbe una sovrapposizione con il DMA, che definisce dei criteri, di cui sopra, di valutazione dei mercati in cui operano le piattaforme". Lo stesso rispondente chiede di chiarire agli operatori "quale autorità è referente per indagini sulla concorrenza nei mercati SIC, se l'AGCOM o l'AGCM [AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO]", giacché lo stesso rileva come l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 104/23 (*Decreto Asset*), convertito con modificazioni dalla l. 136/23, abbia attribuito nuovi poteri di indagine settoriale all'AGCM, ritenendo, in conclusione, che "qualora l'obiettivo dell'AGCOM fosse intervenire per individuare un'eccessiva concentrazione nel mercato rilevante, tale approccio rischierebbe di sovrapporsi anche a questa recente disposizione introdotta nell'ordinamento italiano" (enfasi aggiunta).

iii) *giurisdizione*

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del *SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI*, un rispondente (**IAIC**) richiama le sentenze CGUE C-662/22, C-663/22, C-664/22, C-665/22, C-666/22 e C-667/22, emesse a seguito dei ricorsi presentati da fornitori di servizi di intermediazione e motori di ricerca *online* circa gli obblighi previsti per la tenuta del *Registro degli operatori di comunicazione* (ROC). Il medesimo soggetto ritiene che, una volta definiti i mercati che compongono il SIC, tali pronunce si applicheranno nella misura in cui si ipotizza l'introduzione di ulteriori oneri informativi e amministrativi posti in capo alle società dell'informazione e ai motori di ricerca. Sempre con riferimento all'ambito di applicazione, un altro soggetto (**Google Italy**) segnala che solo i soggetti che ricadono nella giurisdizione italiana dovrebbero essere assoggettati alla vigilanza di cui all'art. 51, *Tusma*, in quanto titolari di autorizzazioni rilasciate dall'AGCOM per lo svolgimento di attività di servizi di media audiovisivi e, dunque, sarebbero esclusi quegli operatori del settore dei servizi media non soggetti alla regolamentazione dell'AGCOM, tra cui, in particolare, quelli che non realizzano alcun ricavo derivante dall'attività di negoziazione e conclusione di contratti di vendita di spazi pubblicitari sul *web*, privi di una "stabile organizzazione" sul territorio, non necessaria in presenza di sistemi di gestione autonoma delle campagne pubblicitarie da parte degli inserzionisti in possesso di *account* specifico. Lo stesso rispondente ritiene che l'eventuale inclusione dei ricavi di tali piattaforme nel sistema costituirebbe un obbligo regolamentare ulteriore rispetto a quelli previsti dal paese di stabilimento, adducendo a supporto di tale argomentazione, anche in questo caso, una pronuncia della CGUE, del 30 maggio 2024, in materia di iscrizione al ROC e obbligo di pagamento del contributo all'AGCOM, la quale afferma che rappresenta una restrizione alla libera circolazione dei

servizi della società dell'informazione anche l'obbligo di trasmettere informazioni sulla sua organizzazione e situazione economica.

- iv) *adeguamenti dell'Allegato A alle modifiche intervenute al Testo Unico ad opera del d.lgs. n. 50/2024*

Un rispondente (**TIM**) propone di aggiornare il testo in consultazione con il d.lgs. n. 50/2024 che ha novellato, *i.a.*, l'art. 15 del *Tusma*, in sostituzione del precedente art. 14, e di aggiornare il riferimento a “programmi” con “servizi media audiovisivi” con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati dall'Autorità per la fornitura di servizi media via satellite, anche al fine di coordinare i rinvii alle molteplici fonti normative e regolamentari applicabili.

2. I mercati che compongono il SIC

Per ognuno dei mercati individuati sono state poste nel testo della consultazione pubblica due domande relative alla condivisione dell'individuazione dell'ambito soggettivo e della tipologia dei ricavi da computare per la valorizzazione del mercato stesso. Con riferimento ai mercati nn. **4 (Mercato delle agenzie di stampa a carattere nazionale)** e **8 (Mercati dei servizi di media audiovisivi, di dimensione locale)** è stato altresì chiesto di pronunciarsi sulla previsione di posticipare la valorizzazione dei mercati alla chiusura dei bilanci per l'anno 2023. Come anticipato, per i mercati relativi alla **stampa quotidiana nazionale, di dimensione nazionale (1); stampa quotidiana locale (2); stampa periodica nazionale (3); agenzie di stampa a carattere nazionale (a partire dalla chiusura dei bilanci per l'anno 2023) (4); raccolta pubblicitaria esterna (10)**, non sono pervenute specifiche osservazioni.

N. 5 - Mercato della radio e dei servizi di media radiofonici, di dimensione nazionale

Un rispondente (**Rai**) rappresenta che esistono servizi di radiovisione al momento ricadenti nel **Mercato n. 6**, che andrebbero ricondotti nel mercato della radio in quanto riconducibili ad un'unica responsabilità editoriale (radiofonica) laddove “*la visibilità mediante TV costituisce una amplificazione dell'audience radio e non un elemento tale da incidere sulla natura del servizio*”. Lo stesso soggetto (**Rai**) rileva che con l'attuale ripartizione dei mercati anche i ricavi da pubblicità su piattaforme digitali di *streaming* prima imputabili alla pubblicità *online* andrebbero oggi imputati al mercato radio in analogia con il mercato audiovisivo che comprende servizi lineari e non lineari. Un altro rispondente (**Aeranti-Corallo**) ritiene che non debbano essere esclusi dal computo della valorizzazione del **Mercato n. 5** i ricavi relativi ad altre attività radiofoniche (in

particolare i ricavi da attività di “radiovisione” e i ricavi delle società consortili che svolgono l’attività di operatore di rete radiofonica digitale *DAB+*) in quanto tali attività sono inscindibili dall’attività radiofonica (in particolare, la radiovisione consiste nella diffusione televisiva in *simulcast* del palinsesto radiofonico contenente anche gli stessi spazi pubblicitari mentre le società consortili che svolgono l’attività di operatore di rete radiofonica digitale *dab+* possono essere partecipate esclusivamente da concessionari radiofonici analogici e diffondono prevalentemente i contenuti degli stessi).

Due rispondenti (**Mediaset, CRTV**), pur comprendendo le ragioni di ordine normativo e fattuale che inducono a identificare uno specifico mercato della radio e dei servizi radiofonici di dimensione nazionale, escludendone le attività e i ricavi realizzati tramite Internet da soggetti non autorizzati alla fornitura di servizi di media radiofonici, sottolineano la necessità di tenere comunque conto della concorrenza esercitata nei confronti dei media tradizionali (FM, *DAB+*) dalle numerosissime attività di diffusione di contenuti radiofonici effettuate su Internet; in particolare, si portano ad esempio le *web* radio e i c.d. “*podcast*”, ormai molto diffusi su piattaforme principalmente dedicate alla distribuzione di contenuti musicali e caratterizzati anche dalla presenza di contenuti informativi, e alle potenzialità di crescita del mercato del “*digital audio*” come associato alla capacità dei soggetti che vi operano di realizzare ricavi pubblicitari.

Un rispondente (**Aeranti-Corallo**) ritiene che il mercato radiofonico (analogico e digitale; su ogni piattaforma distributiva, nazionale e locale, commerciale e comunitario, lineare e non lineare) debba essere valutato nel suo complesso, al fine di evitare la costituzione di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo. A supporto di tale orientamento argomenta che le emittenti radiofoniche locali trasmettono sia pubblicità locale (intesa come pubblicità di inserzionisti aventi interessi pubblicitari locali), sia pubblicità nazionale (intesa come pubblicità di inserzionisti aventi interessi pubblicitari nazionali). Inoltre, la vendita della pubblicità nazionale da parte delle emittenti locali avviene attraverso concessionarie di pubblicità (in alcuni casi partecipate da editori radiofonici locali) che propongono al mercato gruppi/circuiti di emittenti locali capaci di garantire complessivamente una copertura pubblicitaria nazionale e che sono quindi competitive con le radio nazionali. Tra i soggetti che operano in tale mercato vengono indicate le emittenti radiofoniche locali organizzate in *sindycations* (consorzi o intese di radio locali che trasmettono programmi in contemporanea fino ad un massimo di sei ore giornaliere ai sensi dell’art. 26 del *Tusma*) e le emittenti radiofoniche locali organizzate in *superstation* ai sensi dell’art. 21, comma 4, del *Tusma*, cioè emittenti che anche attraverso altre emittenti, controllate o collegate *ex art.* 2359 c.c., trasmettono un’unica programmazione, 24 ore su 24, servendo fino ad un massimo del 50% della

popolazione nazionale, operando in territori eccedenti l'ambito regionale e ponendosi in diretta concorrenza con l'emittenza radiofonica nazionale.

Lo stesso rispondente rappresenta che le ricerche sull'ascolto radiofonico in Italia (Isar, Audiradio, Radio Monitor, RadioTER) hanno sempre rilevato contestualmente gli ascolti delle radio nazionali e delle radio locali, in concorrenza tra loro. Vi sono radio locali che, nell'ambito delle rispettive regioni, risultano più ascoltate di ogni radio nazionale privata e della concessionaria pubblica (si vedano i dati RadioTER 2023). Anche le emittenti radiofoniche a carattere comunitario (espressione di particolari istanze religiose, politiche, culturali o etniche) operano sia in ambito locale, sia in ambito nazionale e le frequenze di trasmissione (sia analogiche che digitali) sulle quali operano sia l'emittenza radiofonica locale, sia l'emittenza radiofonica nazionale, sono sintonizzabili dall'utenza sugli stessi ricevitori, passando con estrema facilità dall'ascolto di una radio locale all'ascolto di una radio nazionale e viceversa. Moltissimi ascoltatori, seguono sia radio nazionali, sia radio locali. Non deve essere trascurato, inoltre, che i prodotti editoriali diffusi si basano prevalentemente (sia a livello nazionale, sia a livello locale) sulla musica, e quindi hanno una componente di base analogica.

Infine, con l'avvento delle nuove piattaforme si è sviluppata la diffusione del *simulcasting* Internet (accessibile anche attraverso le *app* su *smartphone* e *tablet* e/o attraverso i cosiddetti "aggregatori") che consente la ricezione della radio locale sull'intero territorio nazionale (con ulteriori possibilità di ascolto da parte dell'utenza e di raccolta pubblicitaria per le imprese radiofoniche locali) e le compravendite di rami di azienda radiofonici relativi ad impianti di trasmissione FM (analogici) sono consentite anche tra soggetti locali e soggetti nazionali, quale evidenza che le radio nazionali e le radio locali esercitano la stessa tipologia di impianti laddove le compravendite hanno incidenza sull'evoluzione del mercato.

N. 6 - Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, in chiaro, di dimensione nazionale

Tre contributi ricevuti (**FID**, **Mediaset**, **SKY**) muovono dalla considerazione che l'evoluzione del mercato e le abitudini di consumo come consentite dalla tecnologia devono far ritenere superata la distinzione tra il mercato in chiaro e quello a pagamento dei servizi di media audiovisivi. In particolare, un soggetto (**FID**) ritiene che anche le piattaforme di condivisione di video dovrebbero rientrare in unico mercato audiovisivo composto da servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, e dalle suddette piattaforme, laddove la convergenza tra i mercati ha ormai superato la distinzione tra *broadcaster* tradizionali e piattaforme. Tale approccio risulterebbe coerente con

l'orientamento promosso con la delibera n. 194/21/CONS con la quale è ribadita la necessità di procedere verso un unico sistema di misurazione degli indici di ascolto, corrispondente al trascurato approccio multiplatforma che informa le strategie commerciali degli investitori.

Un altro rispondente (**IAIC**) ritiene che la classificazione proposta, operando una segmentazione verticale tra servizi audiovisivi lineari e non lineari gratuiti e a pagamento, offra una inesatta rappresentazione dimensionale del mercato audiovisivo, che è in verità unico, comprensivo altresì delle piattaforme di condivisione di video. Da tali segmentazioni, sottolinea, deriva un'inconferente definizione del perimetro e delle dimensioni del mercato, oltre che una inesatta rappresentazione della distribuzione del potere tra gli operatori, laddove, ai fini della verifica dell'esistenza di significative posizioni di potere di mercato lesive del pluralismo, oltre al criterio dei ricavi, non si può non tenere conto anche delle quote di *audience* realizzate da ciascun operatore, che secondo la dottrina italiana costituiscono il miglior criterio di valutazione del pluralismo. Infatti, solo a partire da questo criterio è possibile stimare la posizione dominante lesiva del pluralismo di un operatore, nella misura in cui la si possa identificare anche nella possibilità di esercitare un *“potere dominante nella formazione delle opinioni”*.

Un rispondente (**Rai**) rappresenta che l'individuazione della tipologia di ricavi proposta dall'Autorità non contempla quelli derivanti da raccolta pubblicitaria effettuata in relazione alla diffusione dei servizi di media audiovisivi del soggetto esercente l'attività di radiodiffusione attraverso piattaforme di terzi quali piattaforme di condivisione di video, reti sociali (*“social network”*) o portali. Con il passaggio alla nuova classificazione dei mercati proposta, ritiene che tali ricavi, così come quelli generati dalla vendita pubblicitaria sul televideo, debbano concorrere alla valorizzazione del **Mercato n. 6**, perché sempre riconducibili ad un'unica responsabilità editoriale ovvero quella dell'editore televisivo e non più essere imputati alla raccolta pubblicitaria *online*. Inoltre, non risulta chiaro nel testo posto in consultazione se i ricavi pubblicitari realizzati in Italia in relazione a canali televisivi visibili solo all'estero fino ad ora imputati alla voce residuale denominata *“altri settori”*, con il passaggio alla nuova classificazione dei mercati, debbano essere ricondotti al mercato della pubblicità televisiva nazionale.

N. 7 - Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, a pagamento, di dimensione nazionale

Due rispondenti (**SKY, TIM**) propongono di modificare la formulazione in maniera da chiarire che non sono esclusi dall'ambito soggettivo di applicazione relativo al **Mercato n. 7** i fornitori privi di un titolo abilitativo italiano ma legittimati allo svolgimento di tale

attività sul territorio nazionale. In particolare, si rileva (**TIM**) che, come previsto dal *“Regolamento concernente la disciplina relativa al rilascio dei titoli autorizzatori alla fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici via satellite, su altri mezzi di comunicazione elettronica e a richiesta”*, la fornitura di servizi di media audiovisivi a richiesta al pubblico italiano da parte di soggetti legittimamente stabiliti, autorizzati ed esercenti in uno Stato appartenente all’Unione europea, non è condizionata al rilascio di un titolo autorizzatorio da parte dell’Autorità italiana ed è assoggettato alle disposizioni recate dall’art. 7 del *Tusma*. Inoltre, il medesimo soggetto concorda sulla previsione relativa all’obbligo di iscrizione al ROC di tali soggetti in quanto *“adempimento necessario alla corretta tenuta dell’anagrafica di tutti i soggetti che operano nell’ambito del territorio con la finalità di garantire la trasparenza e la pubblicità degli assetti proprietari, consentire l’applicazione delle norme concernenti la disciplina relativa ai limiti anti concentrativi, la tutela del pluralismo informativo, il rispetto dei limiti previsti per le partecipazioni di società estere.”*

Due rispondenti (**SKY, TIM**) non concordano con l’individuazione della tipologia di ricavi da computare per la valorizzazione del mercato, laddove ritengono che debbano essere considerati solo ed esclusivamente i ricavi imputabili ad attività editoriale; ritengono, infatti, che per i soggetti il cui ruolo sia limitato ad abilitare alla fruizione di contenuti editoriali di terzi, imputare i ricavi derivanti dalla fatturazione al cliente finale dei contenuti così diffusi equivalga a rendere invisibili alla rilevazione del mercato i fornitori di quei servizi.

N. 8 - Mercati dei servizi di media audiovisivi locali, di dimensione locale (a partire dalla chiusura dei bilanci per l’anno 2023)

Un rispondente (**Aeranti-Corallo**) ritiene che debba essere effettuato un approfondimento circa l’opportunità di prevedere 18 mercati locali. Infatti, il documento Agcom prevede che *“qualora i fornitori di servizi di media autorizzati in ambito locale operino in più bacini, non superiori a dieci, anche non limitrofi, essi compariranno come soggetti operanti in più di un mercato locale, e tale posizione sarà tenuta in considerazione nelle eventuali analisi avviate ai sensi dell’art. 51, comma 5, Tusma”*. Al riguardo, osserva che i ricavi per raccolta pubblicitaria, televendite e sponsorizzazioni dei FSMA locali operanti in più bacini, molto difficilmente sono scorporabili per i bacini stessi.

N. 9 - Mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica

Nell'individuazione della tipologia di ricavi proposta dall'Autorità si fa un generico riferimento alla “raccolta pubblicitaria nazionale”. In merito, un rispondente (**Rai**) ritiene che in tale voce debbano concorrere, oltre ai ricavi da vendita di pubblicità a schermo, anche quelli generati da operazioni di sponsorizzazioni di atrio e simili in quanto strettamente legate, sul piano commerciale, al mezzo cinematografico. Si richiede, quindi, di ricomprendere anche la fattispecie in tale mercato, considerato che la definizione utilizzata lo consente. Nella IES ad oggi i ricavi in questione sono ricondotti in tale mercato.

N. 11 - Mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video, di dimensione nazionale

N. 12 - Mercato dei motori di ricerca *online*, di dimensione nazionale

N. 13 - Mercato dei servizi di reti sociali (“*social network*”), di dimensione nazionale

N. 14 - Mercato dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, di dimensione nazionale

I mercati dal **n. 11** al **n. 14** sono stati oggetto di numerosi contributi, che per chiarezza espositiva si analizzano insieme.

Quanto all'individuazione dell'ambito soggettivo, sono state formulate perplessità sull'impostazione generale del sistema, sostanzialmente argomentando sull'unicità del mercato (**FID, IAIC**), consistendo la pubblicità *online* in un'unica attività ancorché svolta su canali diversi (**Google Italy**).

Un rispondente (**Anitec**) sottolinea che le categorie individuate dall'Autorità per la definizione dei mercati afferenti alla pubblicità *online* fanno riferimento alle differenze delle funzionalità delle piattaforme rispetto al solo versante degli utenti, non in grado di riflettere le dinamiche economiche, giacché gli utenti, come noto, nella maggior parte dei casi accedono a titolo gratuito, e dunque non sono fonte di ricavi e non possono costituire un mercato. I ricavi per gli operatori derivano invece dal versante degli inserzionisti pubblicitari, dove le piattaforme per la condivisione di video, motori di ricerca, *social media* e servizi pubblicitari *online* sono sostituiti in senso economico.

Un soggetto (**IAIC**) ritiene che la classificazione proposta presupponga un'eccessiva segmentazione verticale tra le tipologie di servizi offerti *online*, offrendo un quadro poco coerente con la realtà del mercato, che è in verità unico. Sempre sul punto, due soggetti (**IAA, NETCOMM**) ritengono che *“suddividere i diversi "segmenti" che costituiscono il mercato unico della pubblicità online potrebbe portare a una rappresentazione distorta della realtà, non condivisa dagli operatori del settore, e potrebbe anche portare a identificare erroneamente le posizioni di mercato quando si esamina il mercato pubblicitario nel suo complesso”*. Aggiungono entrambi che *“Questo è un rischio che minerebbe la sicurezza con cui oggi, migliaia di aziende si muovono all'interno dell'ecosistema della pubblicità online, traendone importanti benefici. [...] Infatti, intendere il mercato pubblicitario come unico e organico, gioverebbe in primo luogo a tutte le aziende che beneficiano di questo sistema, incluse quelle di piccole e medie dimensioni, per le quali la rete rappresenta un'opportunità di crescita senza precedenti, ed in secondo luogo agli operatori del settore, che ormai da tempo vivono e intendono questo mercato come unico e organico”*. Infatti, dalla classificazione proposta in delibera emerge che, nel momento in cui si distingue il mercato dei servizi pubblicitari *online* (punto 14) da altre tipologie di mercati, individuati in forma distinta rispetto al precedente, ma che invero lo compongono, i ricavi realizzati da un operatore attivo nei mercati di cui ai punti 11-13 della consultazione verrebbero contabilizzati due volte.

Inoltre, il regolamento UE 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (*DMA*) con riferimento alla definizione di servizio di *social network online*, considera il mercato della raccolta pubblicitaria *online* come un unico mercato che coinvolge trasversalmente diversi operatori e diversi modelli di *business*. Nell'includere tra i servizi di piattaforma di base (*core platform services*) i servizi pubblicitari *online*, il *DMA*, infatti, fornisce una definizione unitaria che comprende reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi servizio di intermediazione pubblicitaria (**Anitec**). Lo stesso soggetto ritiene che *“La visione secondo cui la realtà unitaria del mercato è unitaria è supportata da precedenti ed è stata riconosciuta anche dalla Commissione europea, che in passato non ha trovato evidenze che permettano l'identificazione di mercati separati per la pubblicità online [ndr. cita il caso Google/DoubleClick, del 2008]⁴, rilevando invece come, da un punto di vista tecnico, le differenze tra le diverse tipologie di pubblicità stiano riducendosi”*. Inoltre, lo stesso rispondente sottolinea che l'obiettivo dell'analisi nell'ambito del *Sic* è *“verificare lo stato del pluralismo dei media a partire da considerazioni sulla concentrazione dei mercati”*, ritenendo altresì che queste considerazioni, nel caso dei mercati afferenti alla pubblicità *online*, potrebbero non essere

⁴ Decisione della Commissione dell'11 marzo 2008 che dichiara una concentrazione compatibile con il mercato comune e con il funzionamento dell'accordo SEE (Caso COMP/M.4731 — Google/DoubleClick).

“di per sé sufficienti a indicare effetti sul pluralismo”, giacché le piattaforme per la condivisione di video, i motori di ricerca, i *social network* e i servizi pubblicitari *online* non dovrebbero essere considerati alla stregua di editori, poiché offrono spazi a terzi per la condivisione di contenuti e per la pubblicazione di inserzioni.

Un rispondente (IAIC) ritiene, inoltre, che ai fini della verifica dell’esistenza di significative posizioni di potere di mercato lesive del pluralismo, oltre al criterio dei ricavi, non si possa non tenere conto anche delle quote di *audience* realizzate da ciascun operatore, le quali sole identificherebbero la possibilità di esercitare un “*potere dominante nella formazione delle opinioni*”. A supporto di tale posizione, che rivendica l’unicità del mercato e la rilevanza del criterio della misurazione dell’*audience*, viene richiamata la delibera n. 194/21/CONS,⁵ nella quale si prospetta l’istituzione di un unico sistema di misurazione, che comprende i servizi di media audiovisivi lineari e non lineari, in chiaro e a pagamento, e le piattaforme di condivisione di video;

CONSIDERATO l’esito degli approfondimenti disposti con richiesta di informazioni inviata a IAB Italia, UPA, Aeranti-Corallo, APA, RAI e MFE e la relativa documentazione prodotta;

RITENUTO, in merito alle osservazioni e proposte emerse dalla consultazione, di esprimere le seguenti valutazioni:

VALUTAZIONI DELL’AUTORITÀ

Quadro normativo e regolamentare

Con riferimento al quadro generale, l’Autorità risponde alle istanze ricevute, come sopra presentate, raggruppate per i) qualificazione del provvedimento, metodologia utilizzata dall’Autorità, ambiti soggettivo e oggettivo, ii) competenza Agcom in materia e sovrapposizione alle competenze antitrust attribuite *ex lege* ad altre istituzioni, iii) giurisdizione e iv) adeguamenti dell’Allegato A alle modifiche intervenute al *Testo Unico* ad opera del d.lgs. n. 50/2024 entrate in vigore successivamente all’avvio della consultazione pubblica.

- i) *Qualificazione del provvedimento, metodologia utilizzata dall’Autorità e ambiti soggettivo e oggettivo*

⁵ *Indirizzi in materia di sistemi di rilevazione degli indici di ascolto nel nuovo ecosistema digitale.*

Preliminarmente, l'Autorità intende chiarire che le disposizioni vigenti disciplinano le attività di vigilanza dell'Autorità sull'evoluzione del SIC, volte a garantire la presenza nel mercato di più imprese di comunicazione appartenenti a una pluralità di soggetti diversi (i.e. "pluralismo esterno"), *"onde soddisfare, attraverso una pluralità di voci concorrenti, il diritto del cittadino all'informazione"* (Cort. Cost. sent. n. 826/88). Come noto, e come ampiamente chiarito nella delibera n. 97/24/CONS di avvio della consultazione pubblica, tale obiettivo si pone in sostanziale continuità con la disciplina già contenuta nella normativa precedentemente in vigore. In tal senso, considerare le risorse complessive del settore allargato dei media nelle analisi che tutelano il pluralismo esterno, al fine di evitare la formazione di posizioni dominanti nell'ambito dei mezzi di comunicazione di massa, è una prassi in essere sin dalla prima legge di settore (c.d. legge Mammì, l. n. 223/1990), giacché all'art. 15, commi 1 e 2, della stessa, venivano contemplati, per la valutazione delle posizioni vietate, i ricavi derivanti dalla *vendita di quotidiani e periodici, da vendite o utilizzazione di prodotti audiovisivi, da abbonamenti a giornali, periodici o emittenti radiotelevisive, da pubblicità, da canone e altri contributi pubblici a carattere continuativo*.

Dal 2005, successivamente all'entrata in vigore del *Testo Unico* con d.lgs. n. 177/2005 (*Tusmar*), il Titolo VI (*"Norme a tutela della concorrenza e del mercato"*), all'art. 43 (*"Posizioni dominanti nel sistema integrato delle comunicazioni"*), confermava, al comma 9, *"il divieto di costituzione di posizioni dominanti nei singoli mercati che compongono il sistema integrato delle comunicazioni"*, e lasciava impregiudicato il compito dell'Autorità di tutelare il pluralismo esterno attraverso la vigilanza sull'andamento delle complessive risorse economiche del sistema dei media,⁶ con specifica circoscrizione dell'ambito soggettivo *"[a]i soggetti tenuti all'iscrizione nel*

⁶ Aggregato già dal 2004 denominato *"sistema integrato delle comunicazioni"*, ex art. 2, comma 1, lett. g), della l. 3 maggio 2004, n. 112, *"Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione"*, e definito *"settore economico che comprende le seguenti attività: stampa quotidiana e periodica; editoria annuaristica ed elettronica anche per il tramite di Internet; radio e televisione; cinema; pubblicità esterna; iniziative di comunicazione di prodotti e servizi; sponsorizzazioni"*, i cui ricavi erano quantificati ai sensi dell'art. 15, comma 2, come *"derivanti dal finanziamento del servizio pubblico radiotelevisivo al netto dei diritti dell'erario, da pubblicità nazionale e locale anche in forma diretta, da televendite, da sponsorizzazioni, da attività di diffusione del prodotto realizzata al punto vendita con esclusione di azioni sui prezzi, da convenzioni con soggetti pubblici a carattere continuativo e da provvidenze pubbliche erogate direttamente ai soggetti esercenti le attività indicate all'articolo 2, comma 1, lettera g), da offerte televisive a pagamento, dagli abbonamenti e dalla vendita di quotidiani e periodici inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato, nonché dalle agenzie di stampa a carattere nazionale, dall'editoria elettronica e annuaristica anche per il tramite di Internet e dalla utilizzazione delle opere cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico"* (sottolineate, le attività economiche e i ricavi non più computati o modificate nell'aggregato SIC come oggi definito dalla normativa vigente).

registro degli operatori di comunicazione costituito ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera a), numero 5), della legge 31 luglio 1997, n. 249".

Nel nuovo *Testo Unico*, ex d.lgs. n. 208/2021, infine, l'obbligo di vigilanza di cui al *Titolo VI* si mantiene costante con riferimento al sistema dei media inteso in senso ampio (ancora definito SIC) e ai relativi mercati *"che lo compongono"*, disponendo inoltre la pubblicazione delle analisi svolte dall'Autorità con cadenza *"almeno"* annuale al fine di meglio soddisfare la specifica esigenza di trasparenza e conoscibilità del mercato, presupposto necessario allo svolgimento di attività procedimentali in grado di incidere sulla struttura stessa delle imprese ivi operanti, in virtù della possibilità di imporre rimedi strutturali (art. 51, comma 6, *Tusma*). Il superamento del 20% dei ricavi complessivi del SIC non è più dunque, come da risalente impostazione del legislatore, un limite *ex ante* insuperabile dagli operatori del settore, ma *indice sintomatico di posizione di potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo*, che aziona l'agire dell'Istituzione (avvio istruttorie ai sensi dell'art. 51, comma 5) e dispone doveri di notifica per le imprese che dovessero superarlo.

Fermo restando questo indice *"sistemico"*, il corretto accertamento del valore dei singoli mercati che compongono il SIC assume oggi particolare rilievo non solo *per se*, in quanto per tale valorizzazione è esplicitamente prevista l'evidenza pubblica, ma anche perché, sulla base dell'accertamento delle posizioni individuali dei soggetti attivi nei singoli mercati o nell'intero aggregato, secondo l'impianto del *Titolo VI*, l'Autorità procede ad istruttoria (art. 51, comma 5, *Tusma*) al fine di verificare l'esistenza di eventuali posizioni – vietate ai sensi dell'art. 51, comma 1 – di significativo *"potere di mercato"* lesive del pluralismo, sollecitandone la rimozione (art. 51, comma 6, *Tusma*).⁷ La valorizzazione di cui all'art. 51, comma 2, è necessario presupposto, inoltre, per l'adempimento degli obblighi di notifica di intese ed operazioni di concentrazione per le imprese operanti nel SIC (art. 51, comma 3, lett. a) e b), *Tusma*). A tale scopo, che serve, *i.a.*, a rendere edotte le imprese circa gli obblighi di *compliance*, come assistiti dal presidio sanzionatorio di cui all'art. 51, comma 4, la norma individua il concetto di potere di mercato identificando dei valori soglia delle quote di mercato, calcolate sui ricavi oltre che sulla disponibilità delle risorse tecnologiche, detenute dai soggetti attivi nel SIC nel suo complesso (cfr. *supra*) e in ciascuno dei mercati che lo compongono, quali indici sintomatici *"di una posizione di significativo potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo"* (limiti

⁷ La procedura con cui viene svolta tale istruttoria, volta a verificare ed eventualmente rimuovere le posizioni soggettive lesive del pluralismo, è stata da ultimo disciplinata dall'Autorità con il *Regolamento* adottato con delibera n. 265/22/CONS, del 19 luglio 2022 (*"Regolamento recante la disciplina dei procedimenti in materia di autorizzazione ai trasferimenti di proprietà delle società radiotelevisive e dei procedimenti in materia di tutela del pluralismo di cui all'articolo 51, commi 3, 4, 5, 6 e 7, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208"*).

c.d. economici, di cui all'art. 51, comma 3, del *Tusma*, distinti in monomediali, crossmediali e sistemici), come sotto evidenziati (**Tab. I**):

Tabella I – Indici sintomatici di una posizione di significativo potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo (art. 51, co. 3, *Tusma*)

TIPOLOGIA LIMITE	TIPOLOGIA VALORIZZAZIONE	INDICI DA EVIDENZIARE NELLE VALORIZZAZIONI SVOLTE AI SENSI DELL'ART. 51, Co. 2	Fonte <i>TUSMA</i>
LIMITE ECONOMICO	crossmediale	<i>Ricavi superiori all'8% del SIC (NEL SUO COMPLESSO) e partecipazione in imprese editrici di giornali quotidiani⁸</i>	Art. 51, co. 3, lett. c
	crossmediale cumulativo	<i>Ricavi superiori al 10% del SIC (NEL SUO COMPLESSO)</i>	Art. 51, co. 3, lett. b, secondo periodo
		<i>Ricavi superiori al 25% in uno o più mercati che compongono il SIC</i>	Art. 51, co. 3, lett. b, terzo periodo
		<i>Ricavi superiori al 20% dei ricavi complessivi nei mercati della fornitura al dettaglio dei servizi di comunicazione elettronica</i>	Art. 51, co. 3, lett. b, primo periodo
	sistemico	Ricavi superiori al 20% del SIC (NEL SUO COMPLESSO)	Art. 51, co. 3, lett. a, primo periodo
	monomediale	Ricavi superiori al 50% in uno o più mercati che compongono il SIC	Art. 51, co. 3, lett. a, secondo periodo
LIMITE TECNICO	monomediale	N. programmi televisivi o radiofonici irradiati su frequenze terrestri in ambito nazionale superiore al 20% del totale programmi irradiati	Art. 51, co. 3, lett. d

Nota: in **grassetto** gli indici sintomatici di posizione di significativo potere di mercato *tout court*; in corsivo le condizioni cumulative necessarie alla definizione di *indice sintomatico di posizione di significativo potere di mercato*.

Inoltre, anche la c.d. *crossownership* tra mercati del SIC e “*mercati*” della fornitura al dettaglio dei servizi di comunicazione elettronica (art. 51, comma 3, lett. b), primo periodo), come definiti dal *Codice delle comunicazioni elettroniche*, si configura come ulteriore limite economico che deve essere messo a conoscenza delle imprese. Infine, oltre a tali limiti economici, è altresì richiesto all'Autorità di dare evidenza pubblica del residuale limite c.d. tecnico, pari al 20% del totale programmi televisivi e radiofonici irradiati su frequenze terrestri in ambito nazionale (cfr. *supra*, **Tab. I**).

Chiarito quanto sopra con riferimento alla storica coesistenza tra analisi di settore (ricavi complessivi del SIC) e *focus* sui singoli mercati che compongono il SIC, si ricorda anche quanto espressamente chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, che ha più volte

⁸ Si rammenta che, come chiarito a p. 30-31 della delibera n. 66/24/CONS, recante le *linee guida volte alla verifica dell'esistenza di posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo*, accogliendo le istanze proposte nella consultazione pubblica avviata con delibera n. 72/22/CONS, tale indice è da intendersi ampliato anche alle “*imprese editrici di giornali quotidiani diffusi esclusivamente in modalità elettronica*”.

richiamato il legislatore ad approntare un sistema di tutela dell'attività informativa volto "anche" a vigilare affinché *"i soggetti portatori di opinioni diverse possano esprimersi senza il pericolo di essere emarginati a causa dei processi di concentrazione delle risorse tecniche ed economiche nelle mani di uno o di pochi"*. Già nella sentenza n. 148/1981 la Corte Costituzionale ha inoltre evidenziato *"l'esigenza di disciplinare non solo i collegamenti tra le emittenti [radiotelevisive], e tra queste e le altre imprese operanti nel settore (cioè le imprese di servizi, pubblicitarie, produttrici e/o fornitrici di programmi) ma anche quelli tra le imprese operanti nei vari settori dell'informazione"* (Cort. Cost., sent. n. 826/88, 18). Da ultimo, si ricorda che la Corte *"ha sempre inteso l'informazione in senso lato ed onnicomprensivo, così da includervi qualsiasi messaggio televisivo, vuoi informativo, vuoi culturale, vuoi comunque suscettibile di incidere sulla pubblica opinione"* (ib., 21), in tal senso sciogliendo ogni dubbio circa la natura neutrale delle eventuali tassonomie per genere dei contenuti diffusi attraverso i mezzi di comunicazione. Sul punto, vale anche richiamare la *Raccomandazione CM/Rec(2018)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa*, sul pluralismo dei media e la trasparenza della proprietà, che chiarisce, già nel Preambolo (4), che: *"Different types of media, along with different genres or forms of editorial content or programming, contribute to diversity of content. Although content focusing on news and current affairs is of most direct relevance for fostering an informed society, other genres are also very important. Examples include cultural and educational content and entertainment, and content aimed at specific sections of society, such as local content and content aimed at vulnerable groups, such as minorities or persons with disabilities"*. (enfasi aggiunta)

Il Regolamento EMFA, al Considerando n. 14, chiarisce ulteriormente che *"Notizie e contenuti di attualità possono raggiungere il pubblico in formati diversi, quali documentari, riviste o talk-show, e possono essere diffusi in modi diversi, anche caricandoli su piattaforme online"*.

Del resto, come specificato negli stessi principi generali oggi contemplati agli art. 4 e 5 del Tusma, *"a garanzia degli utenti"*, la disciplina deve assicurare *"l'accesso dell'utente, secondo criteri di non discriminazione, ad un'ampia varietà di informazioni e di contenuti offerti da una pluralità di operatori nazionali, locali e di altri Stati membri dell'Unione europea"* (art. 4, comma 2, lett. a)). Ancora, *"a salvaguardia del pluralismo e della concorrenza"* (art. 5), la disciplina deve "conformarsi" a:

"1) promozione della concorrenza

- a) nel sistema i) dei servizi di media audiovisivi e ii) della radiofonia e iii) dei mezzi di comunicazione di massa*
- e*

b) nel mercato della pubblicità

e

2) *tutela del pluralismo,*

- a) *vietando a tale fine la costituzione o il mantenimento di posizioni di significativo potere [...], e*
- b) *assicurando la massima trasparenza degli assetti societari* (art. 5, comma 1, lett. a)). (enfasi e numerazione aggiunta)

Pertanto, con riferimento alle osservazioni sulle complessive risorse economiche del sistema, si ritiene che non possano essere accolte le osservazioni generali inerenti:

- i) alla richiesta di considerare nelle valorizzazioni di cui all'art. 51, comma 2, per i fini di tutela di cui al Titolo VI, *Tusma*, esclusivamente i soggetti che producono contenuti sui quali detengono una responsabilità editoriale. La necessità di computare tutte le forme di ricavo indicate dal legislatore all'art. 51, comma 2, anche quelle derivanti dalla mera raccolta pubblicitaria, in considerazione della partecipazione di tutti i soggetti che svolgono le attività contemplate all'art. 3, comma 1, lett. z), al complesso delle risorse economiche che compongono il SIC, deriva infatti dal riconoscimento della rilevanza dei ricavi pubblicitari come principale forma di ricavo del settore media, dove il mercato della pubblicità è *espressamente* menzionato dal legislatore (art. 5, *Tusma*), e sulla cui generale contendibilità l'Autorità è *espressamente* chiamata a vigilare dal legislatore, in conformità a risalente giurisprudenza costituzionale;⁹
- ii) alla richiesta di ritenere "estrane" (e dunque da non computarsi) talune tipologie di ricavi pubblicitari individuati dal legislatore all'art. 51, comma 2, in quanto ricavi "per natura" estranei "al pluralismo informativo, atteso che non remunera[no] la produzione di contenuti". Ciò, innanzitutto, perché, il legislatore nazionale le ha inserite nel testo normativo, e l'Autorità è

⁹ Cfr. Cort. Cost., sent. n. 826/88, *Considerato in diritto*, 17: "La necessità di porre limiti in questa materia si manifesta certamente anche in Italia, ove il volume della pubblicità televisiva ha raggiunto livelli particolarmente elevati. Tale necessità si ricollega pure al fine "che attraverso una adeguata limitazione della pubblicità, si eviti il pericolo che la radiotelevisione, inaridendo una tradizionale fonte di finanziamento della libera stampa, rechi grave pregiudizio ad una libertà che la Costituzione fa oggetto di energica tutela" (sentt. nn. 225 del 1974 e 231 del 1985): di conseguenza è necessario realizzare, in attuazione del disegno costituzionale, un equilibrio delle risorse dei diversi settori dell'informazione e garantire effettivamente, anche in tal modo, "il massimo di pluralismo" informativo (sentenza n. 231 del 1985). Questa esigenza vale a maggior ragione oggi, perché le risorse finanziarie che, attraverso la pubblicità, affluiscono al settore della stampa sono inferiori a quelle che sostengono il settore televisivo nel suo complesso". (enfasi aggiunta)

evidentemente tenuta ad attenersi al tenore letterale della norma, ma anche perché, seppure queste non remunerino “direttamente” la produzione di contenuti, costituiscono risorse altrimenti destinate ad arricchire il contesto media di contenuti. A livello comunitario, oltre al già citato *EMFA* e alla direttiva *SMAV*, anche nel *regolamento UE 2022/2065 (DSA)*, al Considerando n. 81, viene chiarito che tra le quattro categorie di rischi sistemici che dovrebbero essere valutate in modo approfondito dai fornitori di piattaforme *online* di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi, la seconda riguarda gli effetti reali o prevedibili del servizio offerto sull’esercizio dei diritti tutelati dalla *Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*, inclusi, tra gli altri, la libertà di espressione e di informazione, compresi la libertà e il pluralismo dei media: rischi che possono sorgere, ad esempio, in relazione alla progettazione dei sistemi algoritmici utilizzati dalle piattaforme *online* di dimensioni molto grandi o dai motori di ricerca *online* di dimensioni molto grandi o all’abuso dei loro servizi attraverso la presentazione di segnalazioni abusive o altri metodi per ostacolare la concorrenza o mettere a tacere l’espressione; lo stesso regolamento, al Considerando n. 79, ricorda che le “*piattaforme online di dimensioni molto grandi e i motori di ricerca online di dimensioni molto grandi possono essere utilizzati in un modo che influenza fortemente la sicurezza online, la definizione del dibattito e dell’opinione pubblica [...]*”; il Considerando n. 32 del “*Regolamento (UE) 2024/900 del parlamento europeo e del consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica*”, chiarisce, ancora, che il messaggio di pubblicità politica ai sensi dello stesso regolamento “*ricomprende i mezzi con cui il messaggio di pubblicità politica è comunicato, anche a mezzo stampa, su media radiotelevisivi, siti web, motori di ricerca e sistemi di streaming o su piattaforme online*”. Il Considerando n. 46 dello stesso regolamento esplicita, inoltre, i compiti di individuazione, analisi e valutazione in capo a questi stessi soggetti in considerazione degli eventuali rischi sistemici posti dai loro servizi di pubblicità politica.¹⁰

¹⁰ “*Gli editori di pubblicità politica che sono anche piattaforme online di dimensioni molto grandi e motori di ricerca online di dimensioni molto grandi conformemente al regolamento (UE) 2022/2065 dovrebbero individuare, analizzare e valutare con diligenza gli eventuali rischi sistemici posti dai loro servizi di pubblicità politica nell’ambito delle loro valutazioni dei rischi a norma dell’articolo 34 di tale regolamento e adottare misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci per far fronte a tali rischi a norma dell’articolo 35 di tale regolamento*”.

Si richiama, da ultimo, anche la puntualizzazione del significato di pluralismo esterno offerta dalla Corte Costituzionale, con riferimento al settore radiotelevisivo, laddove era ai caratteri di “*capillarità, suggestività ed estrema capacità di incidenza sulla formazione dell’opinione pubblica (sent. n. 148 del 1981)*”¹¹ propri del mezzo televisivo che essa faceva riferimento nel 1988: caratteri che possono essere estesi alla rete senza rischio di smentita, giacchè, come anche più recentemente chiarito dalla stessa Corte: “*l’“ecosistema” dell’informazione è radicalmente mutato, risultando ora caratterizzato, a qualsiasi livello (locale, nazionale e globale), sia dall’eliminazione delle barriere di ordine tecnico alla moltiplicazione dei produttori e distributori di informazione sia dalla diminuzione dei costi economici inerenti a tali attività. Soprattutto, per l’intero ecosistema vale il rilievo che la quantità di informazioni e di differenti punti di vista disponibili si è accresciuta enormemente grazie ad internet, che ha assunto un ruolo centrale [...]*”.¹²

Nella medesima sentenza, la Corte ha ricordato che “*la rete, in primo luogo, ha permesso la decentralizzazione della produzione di informazioni, per cui qualsiasi utente può immettere in essa notizie e diffonderle. In secondo luogo, ha favorito la moltiplicazione, specie in ambito locale, dei siti di informazione, che per operare non devono sopportare i costi che nell’era analogica erano legati alla creazione di un’emittente televisiva o radiofonica o alla stampa di un giornale. In terzo luogo, ha accresciuto la diffusione dei contenuti prodotti dai media tradizionali, che spesso sono facilmente reperibili nella stessa rete, perché presenti nella lista dei risultati offerti dai motori di ricerca al singolo utente e diffusi tramite i social media (dove possono essere agevolmente amplificati grazie ai noti meccanismi dei contatti, delle condivisioni e dei like). Infine, non va sottovalutato che la maggior parte delle persone si informa proprio attraverso la rete, così riducendosi il peso che hanno i media tradizionali nella formazione dell’opinione pubblica*”.¹³ (enfasi aggiunta)

Conseguentemente, gli ambiti soggettivi individuati dall’Autorità per i fini di cui all’art. 51, comma 2, distinguono chiaramente, nei diversi mercati proposti in consultazione, quei soggetti che detengono una responsabilità editoriale - come definita nella normativa (i.e. **Mercati nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8**) -, da coloro che non la detengono, i quali o

i) *offrendo visibilità ai contenuti e determinandone probabilità di reperibilità e relativo consumo (i.e. **Mercati n. 11, 12 e 13**), e prendendo decisioni progettuali e algoritmiche che determinano la visibilità e la reperibilità dei contenuti offerti*

¹¹ Ib., 16.

¹² Corte Cost, sentenza 44/2025, *Considerato in diritto*, 12.3.3.

¹³ Ib.

*direttamente dai soggetti che detengono tale responsabilità editoriale (i.e., ancora, **Mercati nn. 11, 12 e 13**) o,*

*ii) concorrendo con quegli stessi soggetti non già o non solo per l'attenzione dell'utente ma per l'allocatione dei budget pubblicitari da parte degli inserzionisti (i.e. **Mercati nn. 9, 10, 11, 12, 13 e 14**), influenzando anche i prezzi degli spazi offerti dai servizi di media (**Mercato n. 14**)*

risultano soggetti certamente attivi nel SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI e indubitabilmente rilevanti ai fini della tutela del pluralismo.

Risale addirittura al 2010 la nozione di “media” individuata dal Consiglio d’Europa nella *Raccomandazione CM/Rec (2011)7*,¹⁴ la quale riconosceva il ruolo determinante per taluni intermediari *online* proprio al fine di favorire un maggiore accesso ai contenuti mediatici, definiti quali “*essential path-finders*”, “*gatekeepers*”, in grado potenzialmente di avere un “*active role*” (para. 6). Lo stesso regolamento *EMFA*, infine, chiarisce che “*Nel mercato digitale dei media, i fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi potrebbero rientrare nella definizione di fornitori di servizi di media. In genere questo tipo di fornitori riveste un ruolo fondamentale nell’organizzazione dei contenuti, anche attraverso metodi automatizzati o algoritmi, ma non esercita la responsabilità editoriale sui contenuti a cui dà accesso. Tuttavia, in un ambiente mediatico sempre più convergente, alcuni fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi hanno cominciato a esercitare un controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi. Quando esercitano il controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi, tali fornitori potrebbero quindi essere definiti sia come fornitori di piattaforme per la condivisione di video o come fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi sia come fornitori di servizi di media*” (Considerando n. 11).

Sempre con riferimento alle osservazioni generali, se la trasparenza richiesta all’Autorità dall’art. 51, comma 2, si limitasse ad un obbligo di pubblicazione annuale delle risorse complessive del SIC, quale aggregato economico su cui le imprese competono, l’Autorità

¹⁴ Nozione inclusiva di “*all actors involved in the production and dissemination, to potentially large numbers of people, of content (for example, information, analysis, comment, opinion, education, culture, art and entertainment, in text, audio, visual, audiovisual, or other form) and applications which are designed to facilitate interactive mass communication (for example, social networks) or other content-based large-scale interactive experiences (for example, online games), while retaining (in all these cases) editorial control or oversight of the contents*” (para. 7).

ottempererebbe a una sola delle richieste espresse dal legislatore, ovvero a quella prevista dall'art. 51, comma 3, lett. a), primo periodo, del *Tusma*.

Al contrario, proprio la necessaria conoscibilità del mercato richiede una maggiore segmentazione dei mercati che compongono il SIC, i quali, si chiarisce, non restituiscono, qualora le risultanze (in valore) venissero sommate, l'intero aggregato economico corrispondente al SIC, giacchè talune attività che rientrano nel SIC non sono state considerate “mercati” dall'Autorità ai fini del presente provvedimento e pertanto non richiedono la valorizzazione almeno annuale, ferma restando la loro imputazione nell'insieme delle risorse complessive del SIC. Ciò sia in considerazione dell'esigenza di contemperare l'onere informativo richiesto alle imprese - che deve essere proporzionato alla valutazione della eventuale concentrazione delle risorse economiche del sistema -, sia nell'ottica di agevolare l'efficienza amministrativa.

Come esplicitato nella delibera di avvio del procedimento, talune forme di attività riconducibili al SIC e ai suoi mercati si caratterizzano infatti per la ridotta portata in termini di valori e volumi (*i.e.*, *i.a.*, il mercato dell'*home video*)¹⁵ o per l'assenza di note problematiche concorrenziali e la diffusione mono prodotto (*i.e.* il mercato della sala cinematografica).¹⁶ Diversamente dal passato, i ricavi derivanti dalla commercializzazione di diritti di trasmissione di contenuti televisivi e cinematografici, anche in considerazione dell'evoluzione sociale e tecnologica che ha determinato modalità di fruizione e relativa struttura di finanziamento delle opere audiovisive e cinematografiche sempre più *home based*, risultano oggi inclusi nell'area di pertinenza del SIC in virtù delle modifiche intervenute ad opera del d.lgs. 208/2021 alle tipologie di ricavi che devono essere computati per valorizzarlo¹⁷, e rappresentano risorse economiche che concorrono alla valorizzazione dei diversi mercati dei servizi di media audiovisivi **sub nn. 6, 7 e 8**, ove gli stessi ricavi vanno imputati.

¹⁵ Cfr. le analisi pubblicate da Univideo, associazione di categoria che rappresenta gli Editori Audiovisivi su media digitali (DVD, Blu-ray, 4K Ultra HD) e online (piattaforme di distribuzione digitale). Da ultimo, il Rapporto Univideo 2022 sullo stato dell'editoria audiovisiva in Italia. Come noto, tale mercato, sviluppatosi a partire dagli anni 80, trainato dalla diffusione del videoregistratore nelle famiglie italiane, espanso negli anni 90, in virtù della centralità del canale edicola, maturato dall'introduzione e dall'adozione diffusa del DVD negli anni 2000, in sostituzione del VHS, ha affrontato negli ultimi anni un declino strutturale e una successiva trasformazione tecnologica con progressiva riduzione dei consumi, in particolare nel noleggio.

¹⁶ Tale mercato è oggetto di valutazione annuale da parte dell'AGCM, in attuazione dell'art. 31 della l. 14 novembre 2016, n. 220, recante “*Disciplina del Cinema e dell'Audiovisivo*”.

¹⁷ In particolare, attraverso l'introduzione del costrutto “*opere audiovisive*” oltre a quelle “*cinematografiche*”, di risalente impostazione, all'art. 51, comma 2, del *Tusma*.

Non sono stati, dunque, considerati “mercati” per i fini di cui all’art. 51, comma 2, i citati ricavi riconducibili all’esercizio cinematografico e alla distribuzione al dettaglio di prodotti audiovisivi a contenuto cinematografico su diversi supporti nella componente della vendita e del noleggio fisico, i ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria esclusivamente locale delle radio operanti nel solo ambito locale, quelli afferenti alla stampa periodica non nazionale, così come l’editoria *online* per la quale non sia individuato un prodotto editoriale ai sensi della l. 62/2001, i ricavi pubblicitari riconducibili a nuovi fenomeni di comunicazione commerciale ascrivibili a soggetti non ancora inquadrati/classificati dalle normative nazionali e sovranazionali, quali gli *influencer/creator*, fino alla raccolta pubblicitaria, su tutte le piattaforme, ivi compresa la *digital display advertising* non riconducibile alla raccolta pubblicitaria degli editori/delle *video sharing platform*/dei *social network*, per quei soggetti per i quali non sia stato esplicitato un ambito soggettivo (ad esclusione della raccolta pubblicitaria cinematografica e *out of home*): *i.e.* le concessionarie pubblicitarie estranee all’ambito soggettivo individuato nell’allegato A per le attività editoriali, che effettuano raccolta per conto terzi, le audio *sharing platform*, i soggetti che fanno raccolta pubblicitaria per *direct email marketing*, le piattaforme di *classified advertising*, le *directory*, il *retail marketing*, la componente *device manufacturer* raccolta sui menù di navigazione dei diversi *device* quali le *connected tv*, l’*in-gaming* e l’*e-sport advertising*.

Infine, qualora venisse accolta la richiesta da più soggetti presentata, di considerare il “mercato della pubblicità *online*” come un unico mercato, oltre a non rispondere al dettato dell’art. 51, comma 2, l’Autorità si troverebbe a pubblicare una valorizzazione del tutto asimmetrica per i soggetti che sono attivi nel SIC evidentemente non rispondente alla *ratio legis*. Infatti, in considerazione della rilevanza assiologica della disciplina posta a tutela del pluralismo, nelle varie accezioni rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale ed unionale, la vigilanza sulle risorse economiche del sistema svolge la fondamentale funzione di strumento atto a favorire la presenza di quanti più mezzi in grado di garantire un adeguato accesso alle istanze, anche minoritarie, presenti nel corpo sociale.

Pertanto, la conoscibilità dei flussi economici, dei modelli di *business* e delle fonti di ricavo dei soggetti attivi nelle complesse filiere dei media, lungi dall’essere una mera dimensione organizzativa del sistema, risulta indubitabilmente finalizzata, unita alla trasparenza degli assetti proprietari, alla soddisfazione di rilevanti principi costituzionali quale, in particolare, il pluralismo dei media, necessario alla soddisfazione dei diritti civili, politici e sociali garantiti dal diritto primario europeo e nazionale.

Sempre in tale ottica, è compito degli Stati quali ultimi garanti del bene costituzionalmente tutelato operare affinché l’ampiezza e la varietà delle diverse opinioni

presenti nella società siano, quindi, rispecchiate nei media, adottando appropriate misure che assicurino la complementarietà dei diversi mezzi (diversi per scopi, funzionalità e ambiti geografici di diffusione), al fine di contribuire a creare e mantenere un sistema mediatico non statico, caratterizzato da rendite di posizione derivanti dall’allocazione delle risorse economiche nelle mani di pochi, ma dinamico, che assolva al fondamentale compito di ampliare quella stessa varietà di istanze presenti nel corpo sociale.

Quindi, una siffatta aggregata valorizzazione dell’intero mercato della pubblicità *online*, come da taluni richiesto, porterebbe a due sole risultanze, nessuna delle quali in grado di rispondere al summenzionato mandato di vigilanza prevista dalla norma.

La prima risultanza, per simmetria tra valorizzazione *offline* e *online*, porterebbe alla valorizzazione di

1) un primo aggregato qualificato come “mercato della pubblicità *online*”

e di

2) un secondo aggregato qualificato come “mercato della pubblicità *offline*”,

a cui aggiungere, in virtù delle richieste di valorizzazione specificate all’art. 51, comma 2, *Tusma*, ulteriori aggregati (“mercati”) dati dalla somma degli ulteriori ricavi realizzati in Italia, anche da imprese aventi sede all’estero, che derivano da

3) finanziamento di servizio pubblico radiotelevisivo, da convenzioni con soggetti pubblici e da provvidenze pubbliche,

4) dagli abbonamenti e dalla vendita di servizi di media audiovisivi, radiofonici e di piattaforma di condivisione di video a pagamento; stampa quotidiana e periodica ed editoria elettronica; servizi delle agenzie di stampa; utilizzazione delle opere audiovisive e cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico.

La seconda risultanza plausibile, sempre percorrendo la strada sopra ipotizzata di mantenere come un unico aggregato la “pubblicità *online*”, vedrebbe, da un lato,

- i) i singoli *mezzi di comunicazione* (i.e. i servizi di media audiovisivi, la radio, la stampa quotidiana e periodica, etc....), valorizzati singolarmente ed esclusivamente per quella quota di ricavi derivanti da raccolta pubblicitaria *offline*,

e, dall'altro lato,

- ii) un grande aggregato economico composto da ricavi derivanti da raccolta pubblicitaria *online*, riconducibile pro quota ai citati *mezzi di comunicazione* notoriamente da tempo operanti sia *offline* che *online*, e pro quota a numerosi altri soggetti che operano esclusivamente *online* (motori di ricerca, *social network*, *video* e *audio sharing platform*, soggetti attivi negli scambi pubblicitari, soggetti che fanno raccolta pubblicitaria per *direct email marketing*, piattaforme di *classified advertising*, *directory*, *retail marketing*, *digital display advertising* non riconducibile alla raccolta pubblicitaria degli editori, la componente *device manufacturer* raccolta sui menù di navigazione dei diversi *device* quali *connected tv*, *mobile* e *tablet*, *l'in-gaming* e *l'e-sport advertising*, ...).

Entrambe le risultanze appaiono illogiche, non coerenti con il panorama mediatico attuale, non rispondenti agli obiettivi di trasparenza e conoscibilità connotati all'art. 51, comma, 2, del *Tusma*, irrilevanti ai fini di individuazione di quelle posizioni di potere di mercato realmente in grado di incidere sulle complessive risorse economiche del sistema dei media sulla cui contendibilità l'Autorità è chiamata a vigilare.

In generale, laddove sia stato lamentato dai rispondenti un approccio *obsoleto* o *anacronistico* consistente nell'identificare i mercati individuati come realtà a sé stanti e separati l'uno dall'altro a fronte della strategia omnicanale già in uso da parte degli operatori della pubblicità, l'Autorità ricorda che è tale strategia plurisettoriale a determinare la necessaria identificazione e valorizzazione di risorse, peraltro non solo pubblicitarie, ritenute contese dai soggetti che operano nel SIC (pubblicità, spesa diretta degli utenti, risorse pubbliche quali i contributi), finalizzate alla individuazione di un indice sintomatico di posizione potenzialmente lesiva del pluralismo dall'art. 51, comma 3, lett. a), *Tusma*.

D'altro canto, la competizione tra gli operatori per la cattura del tempo del consumatore e per la sua fidelizzazione induce l'Autorità, necessariamente, a condividere, in linea di principio, che sia *risorsa scarsa*, oltre a quella economica, *l'attenzione dell'utente*. Cionondimeno, l'intero impianto posto a tutela del pluralismo esterno è storicamente focalizzato sul versante dell'offerta, tanto più in questo nuovo testo normativo che distingue nettamente le istruttorie da avviarsi ai sensi dell'art. 51, comma 5, dalla valorizzazione di cui all'art. 51, comma 2, tenendo a mente che la competizione sulle risorse economiche del sistema debba essere analizzata in ottica funzionalizzata, ciò al

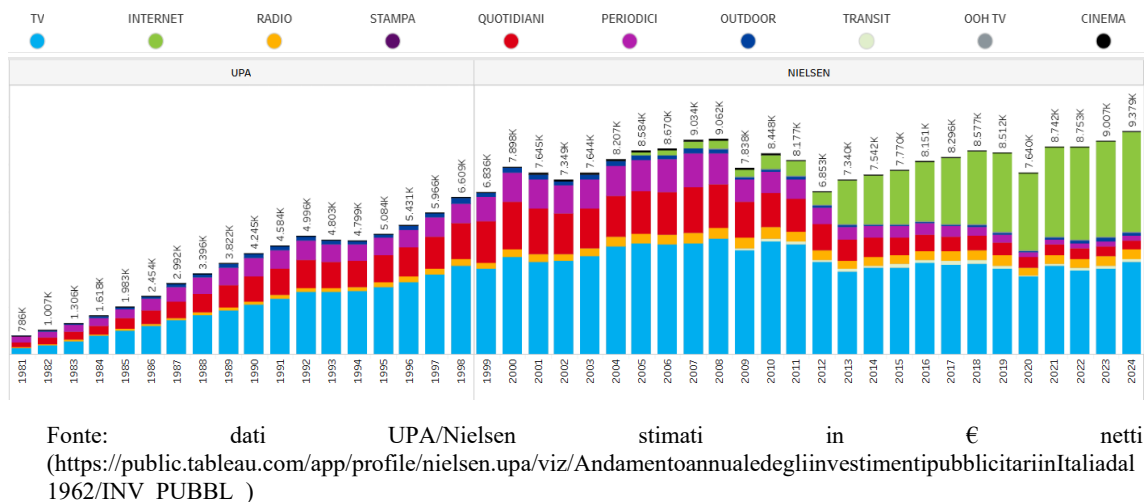
fine di tutelare la possibilità per gli operatori del mercato di accedere al sistema dei media, lì sostenersi e lì competere, ottenendo, così, l'attenzione degli utenti.

Come rilevato in numerosi procedimenti e atti dell'Autorità, inclusa la *Segnalazione al Governo*, del 28 luglio 2023, *per la revisione della normativa in materia di comunicazione politica e di accesso ai mezzi di informazione*, alla contrazione dello spazio di esercizio del ruolo di intermediario svolto dall'editore tradizionale ha fatto seguito, nel settore dei media, un incremento della concorrenza volta a conquistare il tempo di attenzione dell'utente che ha fortemente inciso sulla riorganizzazione della catena del valore sia della produzione, sia della diffusione di contenuti editoriali di qualunque genere. Del resto, i *pattern* di consumo e fruizione di contenuti sono strettamente correlati da un lato agli stili di vita degli utenti e alle loro caratteristiche sociodemografiche, dall'altro alla quantità e qualità dell'offerta che, in un dato contesto geografico e in un preciso momento storico, il settore industriale dei media è in grado di offrire agli utenti stessi.

Ne consegue, evidentemente, che anche i risultati economici delle imprese operanti nel settore allargato dei media sono strettamente dipendenti sia dalla disponibilità a pagare degli inserzionisti pubblicitari (costituendo le risorse pubblicitarie la principale fonte di ricavo del settore), sia dalla disponibilità a pagare degli utenti finali.¹⁸ Da un lato (quello dell'offerta), la tradizionale integrazione verticale dell'industria culturale si è progressivamente estesa fino ad assumere connotazioni conglomerali conferendo al settore una struttura industriale ecosistemica, incentrata anche sullo sfruttamento dei dati, in cui il potere di mercato si può manifestare sotto differenti forme e modalità, non esclusivamente economiche. Dall'altro lato (quello della domanda), la nuova architettura ecosistemica del sistema dei media deriva anche delle caratteristiche attuali del mercato pubblicitario, in cui si assiste all'aumento dei c.d. *touch point*, punti dove l'utente finale/il consumatore viene in contatto con il messaggio pubblicitario. E ciò perché il modello di *business* ormai determinante per l'economia dei media trova nei risultati offerti dalla pubblicità basata sulla profilazione *data driven* degli utenti il principale stimolo all'investimento, come dimostra l'andamento degli investimenti pubblicitari da oltre venti anni (**Fig. 1**).

¹⁸ Esula dal discorso il ruolo dell'intervento pubblico nel settore, che, in ogni caso, trova la sua *ratio* proprio nella qualificazione di *bene meritorio* dell'informazione.

Fig. 1 - Andamento annuale degli investimenti pubblicitari in Italia dal 1981



Sembra dunque difficile condividere, come da taluni ipotizzato, che sia “anacronistico” l’approccio proposto in consultazione dall’Autorità, laddove è stato ampiamente chiarito che i ricavi derivanti dalla raccolta (diretta, tramite concessionaria e in qualità di concessionaria) di pubblicità nazionale, locale, ivi comprese le televendite e le sponsorizzazioni, sui *mezzi di comunicazione* c.d. tradizionali (quali i servizi di media audiovisivi, in chiaro e a pagamento, lineari e non lineari; la radio e i servizi di media radiofonici, in chiaro e a pagamento, lineari e non lineari; i quotidiani; i periodici; le agenzie di stampa), nonché quelli derivanti dalla raccolta pubblicitaria esterna e da quella cinematografica, hanno una componente sia *offline* che *online*, mentre, evidentemente, i ricavi dei motori di ricerca online, dei servizi di social network online e delle piattaforme di video (e oggi anche audio) *sharing*, inclusi i ricavi derivanti dagli scambi di inserzioni pubblicitarie online, hanno una connotazione esclusivamente *online*.

Nei mercati così come segmentati dall’Autorità, in conclusione, non rileva, allo stato, se la raccolta pubblicitaria sia effettuata solo *offline*, solo *online* o in entrambe le modalità, giacché tale punto non risulta dirimente per il fine di tutela cui l’Istituzione è chiamata.

Come i servizi di media audiovisivi su altre reti di comunicazione elettronica risultano a tutti gli effetti equiparabili per gli utenti ai servizi di media diffusi su rete terrestre e satellitare, l’Autorità ha adottato nel provvedimento in oggetto una nozione di stampa che consente l’estensibilità delle norme volte a tutelare il pluralismo esterno ai giornali telematici che abbiano i requisiti di cui all’art. 1, comma 3*bis*, della l. 62/2001, includendoli pertanto nel mercato della stampa quotidiana.

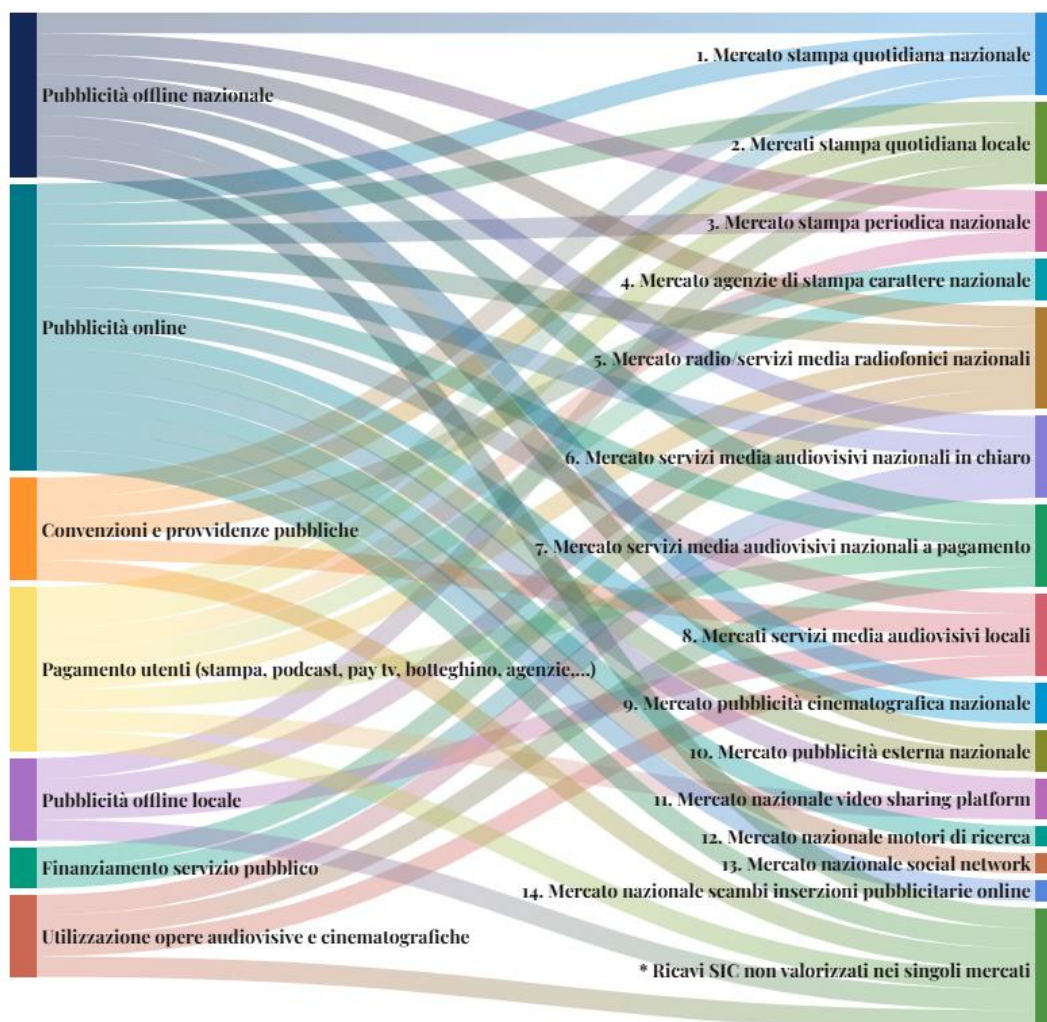
Tale impostazione, che supera definitivamente la piattaforma distributiva, è del tutto coerente con la nuova definizione di «servizio di media» di cui all’art. 2, par. 1, n. 1), dell’EMFA: “*servizio quale definito agli articoli 56 e 57 TFUE, ove l’obiettivo principale del servizio stesso, o di una sua sezione distinguibile, sia la fornitura di programmi o di pubblicazioni di carattere giornalistico, sotto la responsabilità editoriale di un fornitore di servizi di media, al grande pubblico, mediante qualsiasi mezzo, al fine di informare, intrattenere o istruire*”, dove il termine “*pubblicazione di carattere giornalistico*” si riferisce alla definizione di cui all’art. 2, punto 4, della direttiva (UE) 2019/790, del 17 aprile 2019, sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, ossia essenzialmente ai contenuti giornalistici sia della stampa tradizionale (stampata) che di quella *online*.¹⁹

Pertanto, l’Autorità chiarisce che nessuna duplicazione, né accidentale né, tantomeno, strumentale, deriva dall’impostazione proposta in consultazione, considerando che non vi è sovrapposizione tra ricavi imputabili ai diversi mercati posti in consultazione, su cui si entrerà meglio nel dettaglio rispondendo puntualmente alle osservazioni per singolo mercato. Né, infine, è possibile ipotizzare che i ricavi risultanti dalle valorizzazioni di cui all’art. 51, comma 2, risultino superiori o incoerenti con quelli riscontrabili nei documenti contabili riferibili ai soggetti tenuti all’obbligo di inviare i propri dati all’Autorità.

In particolare, la figura che segue rappresenta come, a parità di valore del contenitore denominato SIC, le valorizzazioni precedentemente elaborate attraverso l’INFORMATIVA ECONOMICA DI SISTEMA (IES) corrispondono alla nuova segmentazione dei mercati che necessitano una valorizzazione almeno annuale e che costituisce una ripartizione maggiormente aderente alla realtà del settore media come evolutosi nel tempo:

¹⁹ I.e. “*un insieme composto principalmente da opere letterarie di carattere giornalistico ma che può includere anche altre opere o altri materiali, e che: a) costituisce un singolo elemento all’interno di una pubblicazione periodica o regolarmente aggiornata recante un unico titolo, quale un quotidiano o una rivista di interesse generale o specifico; b) ha lo scopo di fornire al pubblico informazioni su notizie o altri argomenti; e c) è pubblicata su qualsiasi mezzo di comunicazione ad iniziativa e sotto la responsabilità editoriale e il controllo di un prestatore di servizi. Le pubblicazioni periodiche a fini scientifici o accademici, quali le riviste scientifiche, non sono pubblicazioni di carattere giornalistico ai sensi della presente direttiva*”.

Fig. 2 - Nuova configurazione dei ricavi SIC nei diversi mercati valorizzati



Fonte: elaborazione Uffici.

Nota*: L'aggregato ricomprende i residuali ricavi valorizzabili dall'Autorità ai sensi dell'art. 51, comma 2, del *Tusma*, che non confluiscono nei singoli mercati individuati dall'Autorità con il presente provvedimento.

ii) *competenza Agcom in materia e sovrapposizione alle competenze antitrust attribuite ad altre istituzioni*

Con riferimento alle competenze in materia, laddove è stato richiesto di chiarire le eventuali sovrapposizioni tra la disciplina, anche più recente, antitrust,²⁰ e la tutela del

²⁰ Vale anche notare che la Commissione ha chiaramente evidenziato la differenza tra le definizioni utilizzate per i fini di cui al *Regolamento (UE) 2022/1925 sui mercati digitali - Digital Markets Act - DMA*

pluralismo esterno, giova ribadire quanto esplicitato in occasione dei provvedimenti assunti sia ai sensi dell'art. 51, comma 5, *Tusma*,²¹ sia nelle precedenti analisi svolte anche ai sensi della previgente disciplina (art. 43, *Tusmar*). In virtù del riconoscimento di una delle libertà fondamentali riconosciute ai cittadini (libertà di informazione e di manifestazione del pensiero), il legislatore ha dettato una disciplina di garanzia, specifica e particolare, nel settore in oggetto, la quale si affianca a quella generale prevista in Italia dalla legge n. 287/1990 e dal codice civile e che si risolve in una tutela “rafforzata” contro le posizioni dominanti rispetto a quella tipica del diritto della concorrenza, sul cui rispetto vigilano la Commissione europea e le autorità garanti della concorrenza. Da una lettura sistemica del complesso delle norme di riferimento del *Testo Unico* ed in particolare delle disposizioni contenute nell'articolo 51, appare dunque evidente la volontà del legislatore di apprestare una tutela ampia, indipendentemente dal fatto che talune posizioni possano considerarsi meritevoli di approfondimenti istruttori ai fini del diritto antitrust. A tal fine, è stato previsto che la posizione di forza possa essere conseguita anche tramite società controllate e che per quelle collegate siano disposte specifiche verifiche; ai fini dell'individuazione delle posizioni sintomatiche si considerano anche le partecipazioni al capitale acquisite o comunque possedute per il tramite di società anche indirettamente controllate, di società fiduciarie o per interposta persona e che si considerano acquisite le partecipazioni che vengono ad appartenere ad un soggetto diverso da quello cui appartenevano precedentemente anche in conseguenza o in connessione ad operazioni di fusione, scissione, scorporo, trasferimento d'azienda o simili che interessino tali soggetti; inoltre, allorché tra i diversi soci esistano accordi in ordine all'esercizio concertato del voto o alla gestione della società, diversi dalla mera consultazione tra soci, ciascuno dei soci è considerato come titolare della somma di azioni o quote detenute dai soci contraenti o da essi controllate, e ai fini delle valutazioni richieste dal *Testo Unico* il controllo sussiste anche con riferimento a soggetti diversi dalle società. Infine, si ricorda che le intese di cui all'art. 51, comma 3, *Tusma* (ovvero gli accordi e/o le pratiche concordate tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi similari, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della l. 10 ottobre 1990, n. 287), che devono essere notificate all'Autorità ai sensi del medesimo art. 51, comma 3, sono tutte quelle che intervengono tra soggetti che operano tutti nel SIC o nelle quali anche solo una delle parti operi nel

e la normativa a tutela della concorrenza (si v. Considerando n. 11, *DMA*) nelle istruttorie avviate nei confronti dei c.d. *gatekeepers*, specificando che le definizioni di *core service platform* individuate ai sensi del *DMA* non hanno alcuna incidenza sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione delle norme UE in materia di concorrenza (e viceversa) e questi due tipi di analisi possono quindi portare a risultati diversi.

²¹ Cfr. delibera n. 370/24/CONS, “Archiviazione del procedimento avviato con delibera n. 396/22/CONS, ai sensi dell'articolo 51, comma 5, del decreto-legislativo 8 novembre 2021, n. 208, volto alla verifica della sussistenza di una posizione di significativo potere di mercato lesiva del pluralismo (Mediamond S.p.A.).”

medesimo sistema e l'altra rientri tra i soggetti obbligati all'iscrizione al ROC (ai sensi dell'art. 1, comma 6, lett. a), n. 5), della l. 249/1997), qualora siano rispettati i criteri di cui all'art. 51, comma 3, e non esclusivamente quelle che abbiano per oggetto o per effetto di *impedire, restringere o falsare* in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, le quali, ai sensi della medesima l. 287/1990, sono nulle.

Sempre con riferimento alla metodologia antitrust, l'Autorità ribadisce che non rileva, per i fini di tutela e di trasparenza cui essa è chiamata ai sensi dell'art. 51, comma 2, *Tusma*, un'analisi di sostituibilità, anche con riferimento all'analisi di entrambi i versanti di quei mercati che si configurano, appunto, come mercati multiversante, volta ad identificare mercati "rilevanti" ai sensi del diritto della concorrenza. Rendere edotti gli operatori del mercato e i cittadini circa il valore dei mercati della stampa quotidiana e periodica, dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, sia in chiaro sia a pagamento, delle agenzie di stampa, delle video e (oggi) audio *sharing platform*, della pubblicità esterna, di quella cinematografica, dei motori di ricerca e dei *social network*, nonché comprendere quanti ricavi afferiscono ai servizi relativi a scambi di inserzioni pubblicitarie *online*, che rilevano espressamente per tutti i contenuti diffusi via IP e fruiti tramite *smart tv*, *connected tv*, *decoder* e *tv box*, *game console*, *tablet*, *smartphone* e *computer*, financo per la pubblicità esterna c.d. *Digital Out Of Home*, è obiettivo prioritario dell'azione dell'Autorità, che, contrariamente a quanto da taluni *stakeholder* dichiarato in consultazione pubblica - i quali hanno sostenuto che "*intendere il mercato pubblicitario come unico e organico, gioverebbe in primo luogo a tutte le aziende che beneficiano di questo sistema, incluse quelle di piccole e medie dimensioni*", - attraverso tali valorizzazioni non può che portare all'intero mercato i benefici²² derivanti dalla trasparenza nei mercati dove si rilevano gravi asimmetrie informative.

Stesse argomentazioni sono applicabili alla distinzione tra servizi di media gratuiti o a pagamento, laddove la diffusione di un congruo numero di programmi radiotelevisivi nazionali e locali in chiaro è *principio generale* del sistema dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, *a tutela degli utenti*, come specificato all'art. 4, comma 2, *Tusma*. Articolo dove viene altresì esplicitato che la norma garantisce l'accesso dell'utente "*ad un'ampia varietà di informazioni e di contenuti offerti da una pluralità di*

²² I.a., si vedano OECD (2020), *Competition in digital advertising markets*, <http://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-advertising-markets-2020.pdf>; Geradin, D. and D. Katsifis (2019), *An EU competition law analysis of online display advertising in the programmatic age*, pp. 55-96, <http://dx.doi.org/10.1080/17441056.2019.1574440>; CMA (2020), *Online platforms and digital advertising: Market study final report*, <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> (Appendix M: intermediation in open display advertising, M78-M82).

operatori nazionali, locali e di altri Stati membri dell'Unione europea", in tal senso evidenziando la funzione svolta dagli operatori locali, che *"valorizzano e promuovono le culture regionali o locali, nel quadro dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese"*, e certamente a prescindere da qualsiasi analisi di sostituibilità dovesse mai essere funzionale alla tutela della concorrenza, che, si ricorda, nel settore in esame non può che essere a sua volta funzionale alla tutela del bene costituzionalmente garantito dall'art. 21 della Carta costituzionale: pluralismo come *"valore essenziale per la democrazia"* (Corte cost., 11 luglio 1990, n. 348, *Considerato in diritto*, 2). La pressante necessità di tutelare sotto il profilo passivo il diritto degli utenti ad attingere conoscenze e notizie da una molteplicità di fonti riferibili a soggetti distinti, *"in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti"* (cfr. Corte cost., n. 112 del 1993),²³ giustifica pertanto l'intervento del legislatore nel settore integrato delle comunicazioni volto a conoscere ultimate ownership, flussi economici e modelli di business dei differenti mezzi, e l'operato dell'Autorità nel segmentare tali mezzi secondo un criterio strumentale e funzionalizzato - quale pre-condizione idonea a garantire la presenza di quante più voci diverse possibili.

Né, del resto, portando ad assurdo il ragionamento, sposterebbe l'interesse ad una segmentazione funzionale quale quella proposta in consultazione il fatto che la fruizione di contenuti editoriali di natura informativa possa essere sostituita nella dieta mediatica degli utenti dal puro intrattenimento, persino quello non contemplato dal perimetro del SIC, quale l'intrattenimento musicale o quello videoludico. Nessuna sostituibilità tra i diversi supporti o i diversi *device* o persino i diversi formati con cui i cittadini si informano, intendendo l'informazione sempre in senso ampio e costituzionalmente orientato, e certamente anche in ottica evolutiva,²⁴ renderebbe meno importante la necessità di conoscere la struttura delle relazioni economiche tra i diversi settori che compongono il sistema dei media, o le risorse economiche dello stesso, proprio in virtù della possibilità che il potere economico offre ai soggetti attivi nel medesimo sistema di

²³ "Di qui deriva l'imperativo costituzionale che il "diritto all'informazione" garantito dall'art. 21 sia qualificato e caratterizzato: a) dal pluralismo delle fonti cui attingere conoscenze e notizie - che comporta, fra l'altro, il vincolo al legislatore di impedire la formazione di posizioni dominanti e di favorire l'accesso nel sistema radiotelevisivo del massimo numero possibile di voci diverse - in modo tale che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti; b) dall'obiettività e dall'imparzialità dei dati forniti; c) dalla completezza, dalla correttezza e dalla continuità dell'attività di informazione erogata; d) dal rispetto della dignità umana, dell'ordine pubblico, del buon costume e del libero sviluppo psichico e morale dei minori" (Corte cost., n. 112 del 1993, *Considerato in diritto*, 7).

²⁴ "Si tratta, in ogni caso, di elementi, la cui sussistenza dipende da fattori sociali, economici, giuridici e tecnici storicamente variabili e, comunque, obiettivamente accertabili e la cui verifica è demandata, innanzitutto, al legislatore [...]", ib. (enfasi aggiunta).

raggiungere le più ampie platee in virtù della possibilità di disporre di quelle stesse risorse.

Da ultimo, sul punto, vale richiamare espressamente le precisazioni di cui alla *“Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto dell’Unione in materia di concorrenza”* (C(2023) 6789 final), dell’8 febbraio 2024, dove la Commissione chiarisce che “il concetto di “mercato rilevante” nel diritto dell’Unione in materia di concorrenza è diverso dall’uso del termine ‘mercato’ in altri contesti, in particolare in quelli commerciali. [...]”. Inoltre, il concetto o la definizione di ‘mercato’ in uso in contesti giuridici diversi dal diritto della concorrenza, come ad esempio nel settore delle comunicazioni elettroniche, non è determinante ai fini del diritto dell’Unione in materia di concorrenza” (enfasi aggiunta).

L’analisi di sostituibilità, per completezza, e come chiarito nelle *linee guida* allegate alla delibera n. 66/24/CONS, è invece svolta dall’Autorità ai sensi dell’art. 51, comma 5, *Tusma*, qualora, ad esito di una concentrazione, l’Autorità sia tenuta a valutare se le posizioni emerse post operazione straordinaria possano ritenersi lesive del pluralismo, in virtù della nuova configurazione dei soggetti notificanti nelle diverse attività che rientrano nell’aggregato SIC.²⁵

Venendo poi alle osservazioni proposte dai soggetti che hanno presentato contributi in merito alla classificazione posta in consultazione dall’Autorità, vale evidenziare, sempre con riferimento al quadro complessivo, che l’Autorità non può esimersi dal considerare allo stesso tempo l’art. 3, comma 1, lett. z), e l’art. 51, comma 2, del *Tusma*. Pertanto, nel riconoscere al combinato disposto tra la definizione di cui all’art. 3, comma 1, lett. z) e l’impianto complessivo del *Titolo VI* una complessità procedurale, già evidenziata anche dal Cons. Stato, nel parere reso il 30 settembre 2021, n. 1582, è ai ricavi esplicitati proprio al comma 2 dell’art. 51 che l’Autorità deve rapportarsi nelle analisi:

- i) sia come perimetro esterno sotto cui ricondurre le valorizzazioni (il SIC nel suo complesso)
- ii) sia con *focus* ai singoli mercati che lo compongono (su cui l’Istituzione esercita la propria discrezionalità, in virtù dell’ampio potere di vigilanza cui è chiamata).

In tal senso, i ricavi non esplicitati dal legislatore nell’art. 51, comma 2, non possono essere computati dall’Autorità nelle valorizzazioni almeno annuali che la stessa deve effettuare. L’ancoraggio alle tipologie di ricavi espresse dalla norma porta, dunque, ad

²⁵ Cfr. delibera n. 370/24/CONS, cit.

escludere ricavi derivanti “*da qualsiasi attività di valorizzazione di dati personali degli utenti*”, come da taluni richiesto. Ciò nonostante, ed anche in considerazione della sentenza sul ricorso 1825 del 2020, dove il Consiglio di Stato ha richiamato il “*fenomeno della “patrimonializzazione” del dato personale, tipico delle nuove economie dei mercati digitali*”, si chiarisce che rimane impregiudicata la facoltà dell’Autorità di utilizzare, nelle istruttorie avviate ai sensi dell’art. 51, comma 5, tutti i dati e le informazioni che siano necessarie ad adeguatamente valutare i criteri ivi esplicitati dal legislatore, come anche chiarito nelle *linee guida* adottate dall’Autorità con delibera n. 66/24/CONS.

iii) *giurisdizione*

Con riferimento alla questione relativa alla giurisdizione e all’argomentazione con la quale si assume che, in applicazione dell’art. 2, *Tusma*, solo i soggetti titolari di autorizzazioni per lo svolgimento di attività di servizi di media dovrebbero essere assoggettati alla vigilanza di cui all’art. 51, si rappresenta che non vi è una stretta connessione tra l’essere titolari di un titolo abilitativo rilasciato dalle Autorità italiane, o anche essere iscritti al *Registro degli operatori della comunicazione* (ROC) e il partecipare al SIC quale strumento identificato nel sistema nazionale per l’esercizio delle garanzie a tutela del pluralismo informativo. Infatti, l’interesse nazionale alla vigilanza sul pluralismo è assolutamente indipendente dall’esistenza di un Registro istituito per censire tutti gli operatori assoggettati alla vigilanza dell’Agcom, quale autorità convergente preposta dal legislatore anche alla regolamentazione di molteplici e svariate attività non necessariamente condizionate all’acquisizione di un titolo abilitativo o per le quali non è disposto l’obbligo di contribuire agli oneri di sistema.

Il sistema di radicamento della giurisdizione è funzionale a stabilire la competenza per il rilascio dei titoli abilitativi per la fornitura di servizi di media audiovisivi e radiofonici, e i connessi adempimenti, ma non il diritto a offrire i propri servizi nell’ambito del mercato unico anche nei Paesi diversi da quello cd. di radicamento. L’accoglimento dell’argomentazione che vorrebbe escludere i soggetti non sottoposti alla giurisdizione italiana dal *SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI* condurrebbe a una distorsione delle stesse disposizioni sovranazionali per cui la fornitura di tali servizi sarebbe libera e incondizionata in tutti i Paesi diversi da quello di radicamento, ignorando la presenza di tali soggetti nei mercati nazionali in cui la loro pur legittima presenza può influenzare equilibri domestici, con rilevanti impatti, diretti ed indiretti, sul pluralismo informativo. In altri termini non si può ridurre all’iscrizione al ROC in base al criterio della giurisdizione o all’inclusione in un elenco pubblico il requisito della partecipazione ad un mercato, essendo la stessa costituita e comprovata dalla realizzazione di ricavi in quel mercato le cui risorse sono contese tra le aziende che vi operano. Infine, con riferimento

all'argomentazione relativa alla realizzazione di ricavi attraverso sistemi di gestione autonoma delle campagne pubblicitarie da parte degli inserzionisti in possesso di *account* dedicati, come tali estranei a società con sede in Italia o nell'ambito comunitario, non può affermarsi che tali ricavi non ricadano nelle risorse computabili tra quelle relative al sistema italiano dei media, in quanto ricavi generati da servizi forniti in ambito nazionale e oggetto di caratterizzazione geografica sul versante degli utenti del servizio, destinatari finali delle tutele poste dalla legge nazionale, ma anche degli investitori che al mercato nazionale si rivolgono e destinano le proprie risorse economiche. Tale impostazione, tra l'altro, risulta coerente con quanto disposto nel DSA, Considerando n. 8, laddove, nell'evidenziare che *“la mera accessibilità tecnica di un sito web dall'Unione non può, di per sé, essere considerata come costitutiva di un collegamento sostanziale con l'Unione”*, il legislatore comunitario ha però sottolineato come *“L'orientamento delle attività verso uno Stato membro potrebbe anche desumersi dalla disponibilità di un'applicazione nell'apposito negozio online (app store) nazionale, dalla fornitura di pubblicità a livello locale o in una lingua usata nello Stato membro in questione o dalla gestione dei rapporti con la clientela, ad esempio la fornitura di assistenza alla clientela in una lingua generalmente parlata in tale Stato membro.”* (enfasi aggiunta)

Il riconoscimento della sovranità del Paese membro a dotarsi di strumenti idonei a tutelare il pluralismo all'interno dei propri confini quale strumento per garantire anche l'indipendenza editoriale è affermato anche nel regolamento EMFA, laddove, proprio a salvaguardia dell'indipendenza e del pluralismo dei media, all'art. 22, rubricato *“Valutazione delle concentrazioni del mercato dei media”*, esso dispone che *“Nel diritto nazionale gli Stati membri stabiliscono norme sostanziali e procedurali che consentono una valutazione delle concentrazioni del mercato dei media che potrebbero avere un impatto significativo sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale. Tali norme: a) sono trasparenti, oggettive, proporzionate e non discriminatorie; b) impongono alle parti coinvolte in tale concentrazione del mercato dei media di notificare preventivamente la concentrazione alle autorità o agli organismi nazionali competenti o di fornire a tali autorità o organismi poteri adeguati per ottenere da tali parti le informazioni necessarie per valutare la concentrazione; c) designano le autorità o gli organismi nazionali di regolamentazione quali i responsabili della valutazione o garantiscono il loro coinvolgimento sostanziale nella valutazione; d) stabiliscono in anticipo criteri oggettivi, non discriminatori e proporzionati per la notifica di tali concentrazioni del mercato dei media e per la valutazione dell'impatto sul pluralismo dei media e sull'indipendenza editoriale; e e) specificano in anticipo le scadenze per il completamento di tale valutazione.”*, precisando, inoltre, che *“La valutazione delle concentrazioni del mercato dei media di cui al presente paragrafo è distinta da quelle a norma del diritto della concorrenza dell'Unione e nazionale, comprese quelle previste*

dalle norme sul controllo delle concentrazioni. Essa non pregiudica l'articolo 21, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 139/2004, ove applicabile”.

Tanto premesso, la legislazione comunitaria non disconosce l'esistenza di normative nazionali volte a garantire la tutela del pluralismo nell'ambito dei territori di competenza a garanzia del diritto dei cittadini ad una informazione libera e plurale, attraverso la richiesta di informazioni, nel caso di specie consistenti essenzialmente nella quantificazione dei ricavi pubblicitari realizzati in Italia, che non costituiscono oneri informativi e amministrativi sproporzionati e ingiustificati rispetto alle risorse economiche complessivamente contese nel mercato nazionale, laddove, peraltro, tali informazioni siano coerenti con i sistemi contabili aziendali o necessitino di adattamenti non onerosi per ottemperare agli obblighi richiesti. La raccolta dei dati utili a definire il perimetro economico dei mercati che compongono il SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI, infatti, non è estesa alle informazioni sulla organizzazione e situazione economica delle aziende tenute al conferimento dei dati, ma è finalizzata a rendere trasparente la partecipazione di tali soggetti nei mercati medesimi e rendere gli stessi soggetti edotti degli obblighi che conseguono a loro eventuali operazioni commerciali e societarie nel contesto geografico in cui sono consapevolmente attivi.

Conseguentemente si ritiene assorbita la questione relativa alla presunta illegittimità dell'inclusione di soggetti estranei alla giurisdizione italiana con riferimento al loro titolo abilitativo e ai relativi adempimenti, piuttosto che alla normativa in materia di diritto della concorrenza, essendo il campo di applicazione dell'art. 51 riferibile, come sopra detto, alla sola contendibilità delle risorse economiche destinate al sistema dei media nel territorio nazionale e all'imputabilità ai mercati che compongono il SIC di tutti i ricavi realizzati in Italia anche da imprese aventi sede all'estero, come disposto dal legislatore all'art. 51, comma 2.

iv) *adeguamenti dell'Allegato A alle modifiche intervenute al Testo Unico ad opera del d.lgs. n. 50/2024*

Da ultimo, si chiarisce che, essendo entrato in vigore, in data successiva a quella di pubblicazione della consultazione pubblica avviata con delibera n. 97/24/CONS, il d.lgs. 25 marzo 2024, n. 50, correttivo del *Tusma*, tutte le modifiche ed integrazioni al *Testo Unico* che hanno inciso sulla definizione di *Sistema Integrato delle Comunicazioni*, di cui all'art. 3, comma 1, lett. z), saranno recepite nell'Allegato A recante i mercati che compongono il SIC. In particolare, il decreto correttivo, escludendo dal perimetro del SIC le sponsorizzazioni c.d. *below the line*, fa ora esplicito riferimento alle sole sponsorizzazioni (di cui all'art. 3, comma 1, lett. ss)), i cui ricavi confluiscono i) nei ricavi derivanti da attività radiofonica o televisiva, riconducibili ai soggetti definiti ex art. 3,

comma 1, lett. d), *Tusma*, e ii) nei ricavi derivanti dalle attività dei fornitori di video e ora anche audio *sharing platform*, di cui all'art. 3, comma 1, lett. l), *Tusma*. Si evidenzia, altresì, che anche la nuova definizione di «sponsorizzazione» di cui al *Testo Unico* è stata ampliata estendendo anche ai servizi audio la sua applicazione. Inoltre, il medesimo decreto correttivo, all'art. 1, comma 36, lett. a), ha apportato modifiche anche all'art. 51, comma 2, del *Tusma*, a motivo delle quali la tipologia di ricavi da computare per le quantificazioni richieste all'Autorità nel Titolo VI sono state modificate sia per coerenza con la nuova definizione di *sponsorizzazioni* sia ampliando le tipologie di ricavi da computare a quelli dei servizi di media anche radiofonici e di *piattaforma di condivisione di video* (ma non anche audio) *a pagamento*.

I mercati che compongono il SIC

N. 1 - Mercato della stampa quotidiana nazionale, di dimensione nazionale

Con riferimento al mercato della stampa quotidiana nazionale, di dimensione nazionale, non essendo state ricevute osservazioni in consultazione né essendo intervenute modifiche al quadro legislativo vigente alla data dell'avvio del procedimento, l'Autorità conferma sia il profilo soggettivo del mercato come identificato nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, sia la tipologia di ricavi da valorizzare. Nello specifico, pertanto, rientrano nel suddetto mercato gli editori di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 416/1981, che pubblicano testate diffuse in ambito nazionale in formato cartaceo con periodicità quotidiana e coloro che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, pubblicano, ai sensi dell'art. 3, comma 3bis, della l. n. 62/2001, in modalità elettronica, testate diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, dalle seguenti caratteristiche: “[...] *testat[e] giornaltic[he]: a) regolarmente registrat[e] presso una cancelleria di tribunale; b) il cui direttore responsabile sia iscritto all'Ordine dei giornalisti, nell'elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti; c) che pubblichino i propri contenuti giornaltici prevalentemente on line; d) che non siano esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea; e) che producano principalmente informazione; f) che abbiano una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana; g) che non si configurino esclusivamente come aggregatore di notizie*”.

I soggetti che operano in questo ambito sono tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC).

I ricavi computati nel mercato in parola sono quelli che derivano da abbonamenti e vendita, inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato (c.d. collaterali), da convenzioni e provvidenze, da raccolta pubblicitaria, anche *online* (sia

diretta sia per il tramite di concessionarie afferenti al medesimo gruppo societario). Sono considerati i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero.

N. 2 - Mercati della stampa quotidiana locale, di dimensione interregionale

Con riferimento al mercato della stampa quotidiana locale, di dimensione sovraregionale, non essendo state ricevute osservazioni in consultazione né essendo intervenute modifiche al quadro legislativo vigente alla data dell'avvio del procedimento, l'Autorità conferma sia il profilo soggettivo del mercato come identificato nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, sia la tipologia di ricavi da valorizzare. Pertanto, rientrano nell'ambito soggettivo del mercato in parola gli editori di cui all'art. 1, comma 1, della l. n. 416/1981, che pubblicano testate in formato cartaceo diffuse al pubblico con periodicità quotidiana nelle distinte aree interregionali: a) nord-ovest, comprendente Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia e Liguria; b) nord-est, comprendente Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna; c) centro, comprendente Toscana, Marche, Umbria, Lazio e Abruzzo; d) sud, comprendente Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna), e i soggetti che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, pubblicano, ai sensi dell'art. 3, comma 3bis, della l. n. 62/2001, in modalità elettronica, testate locali diffuse al pubblico con periodicità quotidiana, dalle seguenti caratteristiche: “[...] *testat[e] giornaltic[he]: a) regolarmente registrat[e] presso una cancelleria di tribunale; b) il cui direttore responsabile sia iscritto all’Ordine dei giornalisti, nell’elenco dei pubblicisti ovvero dei professionisti; c) che pubblichino i propri contenuti giornaltici prevalentemente on line; d) che non sia esclusivamente una mera trasposizione telematica di una testata cartacea; e) che produca principalmente informazione; f) che abbia una frequenza di aggiornamento almeno quotidiana; g) che non si configuri esclusivamente come aggregatore di notizie*”.

I soggetti che operano in questo ambito sono tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC).

I ricavi computati nel mercato in parola sono quelli che derivano da abbonamenti e vendita, inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato (c.d. collaterali), da convenzioni e provvidenze, da raccolta pubblicitaria, anche *online* (sia diretta sia per il tramite di concessionarie afferenti al medesimo gruppo). Sono considerati i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero.

N. 3 - Mercato della stampa periodica nazionale, di dimensione nazionale

Con riferimento al mercato della stampa periodica nazionale, di dimensione nazionale, non essendo state ricevute osservazioni in consultazione né essendo intervenute modifiche al quadro legislativo vigente alla data dell'avvio del procedimento, l'Autorità conferma sia il profilo soggettivo del mercato come identificato nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, sia la tipologia di ricavi da valorizzare. Nello specifico, pertanto, rientrano nel suddetto mercato gli editori di cui all'art. 1, comma 1, e quelli equiparati di cui all'art. 18, comma 1, della l. n. 416/1981, che pubblicano prodotti editoriali in formato cartaceo in misura superiore a dodici numeri l'anno, nonché gli altri soggetti editori, anche ad azionariato diffuso, che pubblicano in formato cartaceo, una o più testate giornalistiche diffuse al pubblico con regolare periodicità, ivi compresi i soggetti che gestiscono siti Internet per la pubblicazione degli avvisi di vendita di cui all'art. 490 c.p.c. così come previsto dal decreto del Ministero della giustizia del 31 ottobre 2006.

I soggetti che operano in questo ambito sono tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC).

I ricavi computati nel mercato in parola sono quelli che derivano da abbonamenti e vendita, inclusi i prodotti librari e fonografici commercializzati in allegato (c.d. collaterali), da convenzioni e provvidenze, da raccolta pubblicitaria, anche *online* (sia diretta sia per il tramite di concessionarie afferenti al medesimo gruppo). Sono considerati i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero.

N. 4 - Mercato delle agenzie di stampa a carattere nazionale, di dimensione nazionale

Con riferimento al mercato delle agenzie di stampa a carattere nazionale, di dimensione nazionale, non essendo state ricevute osservazioni in consultazione né essendo intervenute modifiche al quadro legislativo vigente alla data dell'avvio del procedimento, l'Autorità conferma sia il profilo soggettivo del mercato come identificato nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, sia la tipologia di ricavi da valorizzare. Nello specifico, pertanto, rientrano nel suddetto mercato le agenzie di stampa i cui notiziari siano distribuiti in abbonamento a titolo oneroso, qualunque sia il mezzo di trasmissione utilizzato, ad almeno quindici testate quotidiane in cinque regioni, che abbiano alle loro dipendenze a norma del contratto nazionale di lavoro più di dieci giornalisti professionisti con rapporto a tempo pieno, indeterminato ed esclusivo, ed effettuino un minimo di dodici ore di trasmissione al giorno per almeno cinque giorni alla settimana, e le altre agenzie di

stampa a rilevanza nazionale, i cui notiziari siano distribuiti in abbonamento, a titolo oneroso, qualunque sia il mezzo di trasmissione utilizzato, ad almeno un editore a carattere nazionale che realizzi un prodotto ai sensi della l. n. 62/2001, i cui ricavi si configurano come ricavi da abbonamenti, convenzioni e provvidenze. L'art. 17, comma 4, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14, prevede la definizione e individuazione delle agenzie di stampa di rilevanza nazionale in base al possesso di specifici requisiti e parametri qualitativi e dimensionali, secondo apposito decreto del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'informazione e all'editoria. I ricavi si configurano come ricavi da abbonamenti, convenzioni e provvidenze.

I soggetti che operano in questo ambito sono tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC).

Sono considerati i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero.

N. 5 - Mercato della radio e dei servizi di media radiofonici, lineari e non lineari, di dimensione nazionale

Con riferimento ai servizi di radiodiffusione, l'Autorità, preso atto delle motivazioni addotte dai rispondenti, chiarisce che, pur in presenza di una rilevazione degli ascolti che contempli, ufficialmente, anche l'ascolto radiofonico da televisore, non può che considerare nel **Mercato n. 5** i ricavi derivanti da ogni forma di pubblicità la cui diffusione deriva dal titolo abilitativo rilasciato al fornitore di servizi/emittente che definisce la natura prevalente del servizio stesso quale radiofonia. Infatti, la vigente normativa di cui al *Piano Lcn* prevede che i contenuti radiofonici irradiabili sull'ottavo arco di numerazione, riservato a tali servizi, possono contenere solo contenuti audio, fatte salve immagini fisse o meramente ripetitive e *gif*, escluse dalla definizione di programma dalla normativa vigente in materia (art. 3, comma 1, lett. g)²⁶ del *Tusma* e art. 1, comma 1, lett. i) del *Regolamento DTT* adottato con delibera n. 353/11/CONS) e, pertanto, la cui diffusione non è condizionata all'acquisizione di un titolo abilitativo per la fornitura di servizi di media audiovisivi. Coerentemente, l'art. 1, comma 1, lett. q), del *Piano LCN* definisce la radiodiffusione come *“la diffusione da parte di fornitori di servizi di media*

²⁶ I.e. «programma»: una serie di immagini animate, sonore o non, escluse le cosiddette gif, che costituiscono un singolo elemento, indipendentemente dalla sua durata, nell'ambito di un palinsesto o di un catalogo stabilito da un fornitore di servizi di media, comprensivo di lungometraggi, videoclip, manifestazioni sportive, commedie di situazione (sitcom), documentari, programmi per bambini e fiction originali.

audiovisivi in ambito locale di contenuti radiofonici in simulcast integrati da una componente video” e prevede che per tale attività è necessario il conseguimento di una apposita autorizzazione per la fornitura di servizi di media audiovisivi lineari destinati alla diffusione in tecnica digitale su frequenze televisive terrestri, ai sensi dell’art. 3 del *Regolamento DTT*, tuttora vigente. Analogamente, anche la determinazione dell’appartenenza a un mercato o all’altro dei ricavi conseguiti dai fornitori di servizi di media su altri mezzi di comunicazione seguirà lo stesso principio derivante dal titolo abilitativo come condizionato dalla prevalenza funzionale e, dunque, dalla tipologia di programmi offerti che qualificano il servizio nell’ambito dei media audiovisivi o radiofonici.

Anche in considerazione delle recentissime novità relative alle *policy* di ascolto²⁷ che caratterizzano il comparto, l’Autorità ritiene questo approccio, più conservativo, allo stato coerente con la finalità della norma.

Tanto premesso e alla luce dell’impostazione di cui al *Regolamento autorizzazioni* (art. 6), l’Autorità chiarisce l’inserimento nel **Mercato n. 5** dei ricavi afferenti ai servizi radiofonici lineari e non lineari, da pubblicità e da offerte di servizi di media a pagamento, di dimensione nazionale, ivi inclusi i servizi offerti da *web* radio e quelli consistenti nei c.d. *podcast* ove gli stessi costituiscano palinsesti/cataloghi offerti al pubblico caratterizzati da un unico marchio sotto la responsabilità editoriale di un fornitore. Inoltre, anche al fine di verificare che sia soddisfatto il principio di cui all’art. 4, comma 2, lett. b), del *Tusma*, l’Autorità predisporrà la raccolta dei dati relativi al mercato in parola distinguendo tra servizi in chiaro e a pagamento, riservandosi in tal modo di valutare la necessità di un’ulteriore segmentazione dello stesso (tra mercato *free-to-air* e mercato *pay*), allo stato non supportata da dati che ne giustifichino la valorizzazione come mercato a sé stante.

Le intervenute modifiche al *Testo Unico*, ad opera del *decreto correttivo* n. 50/2024, non consentono di includere nel medesimo **Mercato n. 5** i ricavi derivanti da attività a pagamento delle *audio sharing platform*, non espressamente menzionati dal legislatore tra quelli valorizzabili ai sensi dell’art. 51, comma 2, *Tusma*, né è possibile far confluire i residuali ricavi pubblicitari derivanti da tale attività nel **Mercato n. 11** relativo alle *video sharing platform*, in virtù delle sostanziali differenze tra le due tipologie di servizi.

²⁷ Audiradio S.r.l. ha recentemente approvato la Ricerca CATI Audiradio 2025 nei termini proposti congiuntamente dagli istituti di ricerca GfK Italia S.r.l., IPSOS S.r.l. e Altlab S.r.l., che recepisce e integra la parte di indagine con metodo CATI con quella espletata con modalità censuaria SDK relativamente alla componente d’ascolto radio (audio e video) generata attraverso *device* digitali.

Con riguardo ai soggetti operanti in ambito locale (concessionari FM) ma effettuanti raccolta pubblicitaria nazionale, quali le *sindycations* (consorzi o intese di radio locali che trasmettono programmi in contemporanea fino ad un massimo di sei ore giornaliere ai sensi dell'art. 26 del *Tusma*) e le emittenti radiofoniche locali organizzate in *superstation* ai sensi dell'art. 21, comma 4, l'Autorità ritiene pacifico che fossero parte dello stesso mercato (**n. 5**) dei servizi di media radiofonici in ambito nazionale già nel testo sottoposto a consultazione pubblica. Pertanto, nel confermare tale inclusione, l'Autorità chiarirà meglio tale informazione nel testo allegato alla presente delibera.

Con riferimento all'imputazione nel medesimo mercato dei ricavi degli operatori di rete, come ampiamente esposto *supra*, nelle osservazioni generali, pur nella consapevolezza della peculiare relazione intercorrente tra i FSMR e le società consortili partecipate *ex lege* da emittenti radiofoniche, si ritiene non accoglibile l'integrazione proposta in consultazione in quanto non coerente con le voci di ricavo esplicitamente previste dall'art. 51, comma 2, *Tusma*, tra le quali non rientra quella derivante da cessione di capacità trasmissiva, allo stato qualificabili come mercati collegati ai mercati che compongono il SIC, per cui considerabili ai sensi dell'art. 51, comma 5, del *Tusma*.

N. 6 - Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, in chiaro, di dimensione nazionale

Preso atto, e condividendo, le osservazioni formulate circa l'evoluzione del mercato e delle abitudini di consumo sia per i contenuti audio che per quelli video, sulle diverse piattaforme (anche di condivisione), si richiama anche con riferimento al **Mercato n. 6** quanto sopra dichiarato circa l'esigenza di mantenere, per i fini di all'art. 51, comma 1, *Tusma*, una segmentazione che tenga conto delle diverse tipologie di servizi identificati dal legislatore, in questo caso comunitario (i.e. servizi di media vs. piattaforme di condivisione video), in tal senso permettendo, attraverso la suddetta segmentazione, una maggiore conoscibilità del mercato sia agli utenti sia ai soggetti operanti nel SIC nelle diverse attività.

Come chiarito nella sentenza della CGUE (Seconda Sezione) del 21 ottobre 2015, nella causa C-347/14, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Verwaltungsgerichtshof (Corte amministrativa, Austria) nel procedimento New Media Online GmbH contro Bundeskommunikationssenat, *“il livello di tutela riconosciuto ai consumatori non può [...] dipendere dal fatto che un medesimo contenuto televisivo venga offerto da un'impresa per la quale tale contenuto riveste soltanto un ruolo secondario, oppure da un'impresa per la quale detto contenuto rappresenta la totalità della sua offerta. In tali condizioni, si deve privilegiare un approccio sostanziale*

consistente, secondo quanto disposto dall'articolo 1, paragrafo 1, lettera a), i), della direttiva 2010/13, nell'esaminare se il servizio in questione abbia, in quanto tale ed indipendentemente dal contesto nel quale viene proposto, come obiettivo principale di fornire un programma al fine di informare, intrattenere o istruire il grande pubblico". Pertanto, si ricorda, che la direttiva (UE) 2018/1808 che modifica la direttiva SMAV, al Considerando n. 4, ha riconosciuto che "[[i]] servizi di piattaforma per la condivisione di video forniscono contenuti audiovisivi a cui il grande pubblico e in particolare i giovani accedono con frequenza sempre maggiore. Ciò vale anche per i servizi dei media sociali, che sono diventati un importante mezzo per condividere informazioni, intrattenere e istruire, anche dando accesso a programmi e video generati dagli utenti. Tali servizi di media sociali devono essere inclusi nell'ambito di applicazione della direttiva 2010/13/UE perché sono in concorrenza con i servizi di media audiovisivi per lo stesso pubblico e le stesse entrate. Inoltre, hanno anche un impatto significativo in quanto facilitano la possibilità che gli utenti modellino e influenzino i pareri di altri utenti" (enfasi aggiunta). Il Regolamento EMFA, inoltre, al Considerando n. 11, già citato sopra, ha specificato che: "Nel mercato digitale dei media, i fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi potrebbero rientrare nella definizione di fornitori di servizi di media. In genere questo tipo di fornitori riveste un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei contenuti, anche attraverso metodi automatizzati o algoritmi, ma non esercita la responsabilità editoriale sui contenuti a cui dà accesso. Tuttavia, in un ambiente mediatico sempre più convergente, alcuni fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi hanno cominciato a esercitare un controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi. Quando esercitano il controllo editoriale su una o più sezioni dei loro servizi, tali fornitori potrebbero quindi essere definiti sia come fornitori di piattaforme per la condivisione di video o come fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi sia come fornitori di servizi di media".

Da ciò si deduce che, in ogni caso e senza eccezioni, i ricavi di tali soggetti concorrono al SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI ma, in assenza dell'accertamento di una funzionalità prevalente di servizio di media audiovisivo che li inquadri nel mercato in parola, è maggiormente appropriato imputarli nei rispettivi mercati autonomi riconducibili alle categorie definite di *piattaforma di condivisione di video* o di *servizio di rete sociale* (**Mercati nn. 11 e 13**), quali servizi ove tali soggetti dispiegano le funzionalità principali di offrire l'accesso a contenuti video forniti da altri (**Mercato n. 11**) o di offrire la creazione di un profilo utente, di un grafo sociale e di uno spazio sociale condiviso (**Mercato n. 13**), e dove possono coesistere più funzionalità minori.

Sul punto, pertanto, si chiarisce che tale approccio non è incoerente con l'orientamento promosso dall'Autorità con la delibera n. 194/21/CONS, ma risponde ad altra finalità.

Si chiarisce, altresì, che nella tipologia di ricavi che confluiscono nel **Mercato n. 6** devono essere contemplati quelli derivanti da raccolta pubblicitaria effettuata dalle concessionarie pubblicitarie anche in relazione alla diffusione dei servizi di media audiovisivi del soggetto esercente l'attività editoriale anche attraverso piattaforme di terzi, quali le piattaforme di condivisione di video, *social network* o portali, trattandosi di raccolta pubblicitaria indiretta, contemplata dalla norma. Con il passaggio alla nuova classificazione dei mercati proposta, tali ricavi, così come quelli generati dalla vendita pubblicitaria sul televideo, devono concorrere alla valorizzazione del **Mercato n. 6**, perché sempre riconducibili ad un'unica responsabilità editoriale ovvero quella dell'editore televisivo. Inoltre, i ricavi pubblicitari realizzati in Italia in relazione a canali televisivi visibili solo all'estero fino ad ora imputati alla voce residuale denominata "altri settori", non rientrano nei mercati che compongono il SIC di cui al presente provvedimento.

N. 7 - Mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, a pagamento, di dimensione nazionale

Si ritiene del tutto condivisibile la richiesta di chiarimento circa la non esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione relativo al **Mercato n. 7** di quei fornitori privi di un titolo abilitativo italiano ma legittimati allo svolgimento di tale attività sul territorio nazionale, come già argomentato nel paragrafo sulla giurisdizione.

Con riferimento alla richiesta di escludere dalla tipologia di ricavi da computare per la valorizzazione del mercato i ricavi che non siano imputabili ad attività editoriale ma derivanti dall'abilitazione alla fruizione di contenuti editoriali di terzi, l'Autorità chiarisce che, in coerenza con le finalità della norma, nel **Mercato n. 7** dovranno essere imputati i) i ricavi derivanti dalla fatturazione al cliente finale dei contenuti diffusi dai servizi di media a pagamento. Per quanto attiene alla supposta invisibilità alla rilevazione del mercato dei fornitori di servizi di media audiovisivi a pagamento che non fatturano all'utente finale, in quanto veicolati da soggetti terzi, l'Autorità chiarisce che i ricavi che devono essere imputati nel **Mercato n. 7** sono, altresì, ii) i proventi derivanti dall'«*utilizzazione delle opere audiovisive*» che non possono che consistere nei ricavi dei fornitori di servizi di media audiovisivi derivanti dalla commercializzazione dei relativi diritti. Per i soggetti responsabili di palinsesti o di cataloghi forniti a pagamento e trasportati anche da terzi i quali riscuotono per loro conto il canone di abbonamento dall'utente finale (o che, in ogni caso, si occupano del c.d. *billing*), l'Autorità chiarisce

che devono essere imputati nel **Mercato n. 7** anche tutti i ricavi a loro retrocessi dal soggetto che diffonde il relativo servizio di media, in tal modo fugando ogni dubbio circa l'asserita invisibilità dei soggetti che adottano modelli di *business* volti alla massimizzazione delle c.d. *opportunity to see* dei palinsesti/cataloghi. D'altro canto, anche i *iii*) ricavi pubblicitari derivanti dalla raccolta pubblicitaria degli FSMA/delle loro concessionarie *captive* sui servizi di media a pagamento, deve essere imputata nel mercato in parola, come da risalente prassi dell'Autorità. Si chiarisce che la raccolta pubblicitaria svolta per conto terzi va in ogni caso dichiarata all'Autorità come ricavo da concessionaria pubblicitaria e sarà valorizzata tra i ricavi SIC, ma non confluirà nel **Mercato n. 7**.

Pertanto, nell'accogliere parzialmente le suddette osservazioni, l'Autorità ha modificato in tal senso l'Allegato A alla presente delibera, con riferimento all'ambito oggettivo dei **Mercati nn. 6, 7 e 8**.

N. 8 - Mercati dei servizi di media audiovisivi locali, di dimensione locale

L'Autorità evidenzia innanzitutto che la necessità di segmentare i mercati dei servizi audiovisivi per ambito territoriale risponde alla precisa esigenza di ampia tutela che la norma riserva ai servizi locali, in virtù di specifica previsione contenuta all'art. 4, comma 6, del *Tusma* (rubricato "*Principi generali del sistema dei servizi di media audiovisivi e della radiofonia, a garanzia degli utenti e in materia di servizi di media in ambito locale*"), laddove a tale ambito viene riconosciuta la funzione di valorizzazione e promozione delle culture regionali o locali, nel quadro dell'unità politica, culturale e linguistica del Paese, e viene richiesta l'esplicita tutela delle minoranze linguistiche, protette dalla Carta costituzionale. In assenza di tale segmentazione, e alla luce delle modifiche intervenute, dal 2021 al 2024, all'art. 5, *Tusma*,²⁸ l'Autorità non sarebbe in grado di conoscere approfonditamente il settore dei servizi di media in ambito locale, poiché le *ipotesi che costituiscono indici sintomatici di una posizione di significativo potere di mercato potenzialmente lesiva del pluralismo*, di cui all'art. 51, comma 3, lett. d), *Tusma*, fanno esclusivo riferimento alle autorizzazioni televisive e radiofoniche in ambito nazionale.

²⁸ Dove il legislatore ha soppresso il divieto, vigente in diverse forme sin dall'art. 19 della prima legge di settore, relativo alla contemporanea titolarità, anche per soggetti tra loro in rapporto di controllo o collegamento, di autorizzazione per la fornitura di servizi di media in ambito locale e nazionale, a cui si deve aggiungere l'eliminazione, già nel 2021, del c.d. limite monomediale, *ex ante*, relativo alla titolarità di programmi a livello locale (cfr. *Tusmar*, art. 5, comma 1, lett. c)).

Preso atto, in ogni caso, dell'oggettiva difficoltà di scorporare i ricavi per mercati geografici che non sono coerenti con le attività gestionali e contabili delle imprese, l'Autorità chiarisce, da un lato, che rimane necessario segmentare i mercati dei servizi di media audiovisivi in ambito locale in conformità gli *“Orientamenti per l'analisi del mercato e la valutazione del significativo potere di mercato ai sensi del quadro normativo dell'UE per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (2018/C 159/01)”*, par. 51, che rilevano come, nel settore specifico della radiodiffusione, televisiva e sonora, l'area di copertura della rete e l'esistenza di strumenti normativi definiscono la dimensione geografica dei mercati ove sono autorizzati a diffondere gli operatori di rete con i quali i FSMA e FSMR offrono i propri servizi di media in virtù di contratti di cessione di capacità trasmissiva.

Vale altresì rilevare come nella nuova configurazione delle aree tecniche derivante dall'applicazione dal *“Piano nazionale di assegnazione delle frequenze da destinare al servizio televisivo digitale terrestre (PNAF)”*, approvato con la delibera n. 39/19/CONS, i 18 bacini d'utenza risultino in gran parte coincidenti con i limiti amministrativi regionali, con le uniche eccezioni – delle Regioni Abruzzo e Molise, accorpate nell'Area Tecnica n. 13, delle Regioni Puglia e Basilicata, accorpate nell'Area Tecnica n. 15, e delle province orientali del Piemonte, le quali sono state ricomprese sia nell'Area Tecnica n. 1 sia nell'Area Tecnica n. 3. Cionondimeno, l'Autorità, nel predisporre i nuovi modelli di acquisizione dati coerenti con il nuovo quadro regolatorio ad esito dell'approvazione del provvedimento conclusivo, valuterà opportunamente le modalità di imputazione dati al fine di non incorrere in errori di duplicazione.

L'Autorità chiarisce altresì che le eventuali attività di *simulcast* su satellite e su Internet, ambiti per definizione non segmentabili a livello subnazionale, svolte da soggetti autorizzati in ambito locale, fanno spostare la valorizzazione dei ricavi di tali soggetti nel **Mercato n. 6** qualora avvenga splittaggio della pubblicità trasmessa su rete digitale terrestre, sostituendola con altra forma di pubblicità tabellare. Viceversa, in assenza di *simulcast* su tali reti per natura non segmentabili, il solo utilizzo di pubblicità tabellare in modalità HbbTV su rete digitale terrestre non implica alcuno spostamento di ricavi ad altro mercato, in virtù della determinazione del mercato geografico coincidente con l'area di radiodiffusione. Pertanto, si chiarisce, ciascun mercato locale ricomprende anche i ricavi derivanti da raccolta pubblicitaria *online* per i medesimi servizi di media attraverso qualunque standard (ivi compresa l'HbbTV o il DVB-I); derivanti dalla commercializzazione dei diritti di distribuzione delle opere audiovisive; quelli eventualmente retrocessi da soggetti che diffondono il servizio di media su altre piattaforme; i ricavi da c.d. “radiovisione” su archi di numerazione destinati ai SMA ex

Piano LCN allegato alla delibera n. 116/21/CONS, per i soggetti dotati di autorizzazione FSMA alla fornitura di servizi di media audiovisivi.

N. 9 - Mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica, di dimensione nazionale

Con riferimento al mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica, di dimensione nazionale, l'Autorità precisa che, come anche indicato in delibera n. 97/24/CONS, le attività relative alla produzione e distribuzione cinematografica, sulla base della norma, attengono a fasi della filiera audiovisiva che sono fuori dall'area di pertinenza del SIC, vista l'esclusione dei ricavi che afferiscono a tali attività da quelli valorizzabili dall'Autorità ai sensi dell'art. 51, comma 2, del *Tusma*. L'analisi ecosistemica che ricomprende, oltre ai mercati che compongono il SIC, anche i mercati collegati, è demandata ai criteri di cui all'art. 51, comma 5, come anche affermato nelle linee guida adottate con delibera n. 66/24/CONS.

La norma, nell'ultimo inciso dell'art. 51, comma 2, *Tusma*, individua, invece, come ulteriore fonte di ricavo da considerare nella valutazione economica del SIC, i proventi derivanti dall'«*utilizzazione delle opere [...] cinematografiche nelle diverse forme di fruizione del pubblico*». Tali ricavi afferiscono all'attività economica “cinema”, di cui all'art. 3, comma 1, lett. z), del *Tusma*, per quanto attiene all'esercizio cinematografico e per quanto attiene alla distribuzione al dettaglio di prodotti audiovisivi a contenuto cinematografico su diversi supporti (DVD, Blu-ray, 4k UHD, ...). Mentre la prima attività riguarda la gestione delle sale cinematografiche (che comprende tutte le attività consistenti nella selezione e acquisizione dei film dai distributori e nella loro messa a disposizione del pubblico, includendo anche la raccolta diretta di pubblicità nelle sale), la seconda attività²⁹ riguarda la *i) vendita* di prodotti, commercializzati nei canali c.d. *retail* e nelle edicole come “collaterali” (in abbinamento alla testata editoriale) o in “collane” (ove l'acquisto del prodotto “video” non è legato obbligatoriamente alla testata editoriale di riferimento)³⁰ e *ii) il noleggio fisico*. Le suddette attività, come noto, fanno esclusivo riferimento alla vendita e distribuzione di “*film o oper[e] cinematografic[he]*”, di cui all'art. 3 della legge n. 220/2016.

²⁹ Peraltro, in progressiva diminuzione. Cfr. le analisi pubblicate da Univideo (da ultimo, il *Rapporto Univideo 2022 sullo stato dell'editoria audiovisiva in Italia*.) Come noto, tale mercato, sviluppatosi a partire dagli anni 80, trainato dalla diffusione del videoregistratore nelle famiglie italiane, espanso negli anni 90, in virtù della centralità del canale edicola, maturato dall'introduzione e dall'adozione diffusa del DVD negli anni 2000, in sostituzione del VHS, ha affrontato negli ultimi anni un declino strutturale e una successiva trasformazione tecnologica con progressiva riduzione dei consumi, in particolare nel noleggio.

³⁰ Mentre i ricavi derivanti dalla vendita dei prodotti “*librari*” e “*fonografici*” commercializzati in allegato a quotidiani e periodici sono ricompresi nelle attività economiche “*stampa quotidiana e periodica*”.

I ricavi derivanti dal mercato digitale transazionale di “opere audiovisive” (c.d. *TVOD*, nelle diverse componenti *EST - Electronic Sell Through* e *ERT - Electronic Rental*) e quelli derivanti dalla commercializzazione dei diritti di distribuzione delle opere cinematografiche attraverso le varie forme di sfruttamento del mercato televisivo sono invece computati tra i ricavi afferenti al **Mercato dei servizi di media audiovisivi, di dimensione nazionale, a pagamento (n. 7)**, nel primo caso - quando vi è pagamento diretto degli utenti, e al **Mercato dei servizi di media audiovisivi, in chiaro**, sia nazionale che locale (**nn. 6 e 8**), nel secondo caso, afferendo all’attività “servizi di media audiovisivi”, di cui all’art. 3, comma 1, lett. z), del *Tusma*.

La residualità nel mercato *retail* di vendita e noleggio fisico di prodotti cinematografici e l’esclusiva diffusione da parte degli esercenti le sale cinematografiche di “opere cinematografiche” di cui all’art. 3 della legge n. 220/2016, hanno portato l’Autorità a non ritenere necessaria la valorizzazione annuale dei suddetti mercati per i fini di cui all’art. 51, comma 2, ferma restando la qualifica e valorizzazione dei ricavi derivanti da tale attività nei ricavi complessivi del SIC.

Pertanto, considerando che la raccolta diretta e/o indiretta di pubblicità nazionale nelle sale cinematografiche, al pari della raccolta pubblicitaria sugli altri mezzi di comunicazione di massa e sulle diverse piattaforme, risulta, invece, non solo risorsa economica direttamente correlata al livello complessivo del pluralismo del SIC e dei mercati che lo compongono, ma soggetta a significative evoluzioni in virtù delle innovazioni tecnologiche in atto nell’intera filiera pubblicitaria,³¹ essa è stata ritenuta mercato da valorizzare annualmente ai sensi dell’art. 51, comma 2, *Tusma*, per il solo ambito nazionale. Con riferimento alla tipologia di ricavi proposta dall’Autorità e al generico riferimento alla “raccolta pubblicitaria nazionale”, non si ritiene in ogni caso accoglibile includere nel mercato, oltre ai ricavi da vendita di pubblicità a schermo, anche quelli generati da operazioni di sponsorizzazioni di atrio e simili, le quali, pur strettamente legate, sul piano commerciale, al mezzo cinematografico, in coerenza con l’attuale espunzione dalle attività del SIC di quelle c.d. *below the line offline* non possono essere incluse vista l’esclusione dei ricavi che afferiscono a tali attività da quelli valorizzabili dall’Autorità ai sensi dell’art. 51, comma 2, del *Tusma*.

31 Cfr. “Dati Osservatorio FCP-AssoCinema Gennaio 2025”, <https://www.fcponline.it/dati-osservatorio-fcp-associnema-gennaio-2025/>, e anche <https://boxofficebiz.it/news/pubblicita-al-cinema-187-di-attenzione-media-del-pubblico/>.

N. 10 - Mercato della raccolta pubblicitaria esterna, di dimensione nazionale

Con riferimento al mercato della raccolta pubblicitaria esterna, di dimensione nazionale, non essendo state ricevute osservazioni in consultazione né essendo intervenute modifiche al quadro legislativo vigente alla data dell'avvio del procedimento, l'Autorità conferma sia il profilo soggettivo del mercato come identificato nell'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, sia la tipologia di ricavi da valorizzare.

Rientrano nell'ambito soggettivo di tale mercato le concessionarie pubblicitarie che vendono spazi pubblicitari in luoghi aperti al pubblico con differenti modi di esposizione, quali: poster; arredo urbano; maxi-formati; cartellonistica esterna; transit (o pubblicità dinamica); aeroporti; circuiti tematici; insegne luminose. I soggetti che operano in questo ambito non sono tenuti all'iscrizione al registro degli operatori di comunicazione (ROC), ad eccezione delle concessionarie che svolgono l'attività c.d. di *Digital Out Of Home Advertising (DOOH)*, in virtù del potere di vigilanza, di cui all'art. 1, comma 6, lett. a), n. 5, della legge n. 249/1997, attribuito all'Autorità sulle “*imprese concessionarie di pubblicità da trasmettere [su] [...] altre piattaforme digitali fisse o mobili*”.

I ricavi da computare sono quelli relativi a tutte le forme di comunicazione pubblicitaria ubicate lungo le strade e in spazi aperti al pubblico, risultanti dagli introiti derivanti da diverse componenti, quali poster, arredo urbano, maxi-formati, cartellonistica esterna, transit (o pubblicità dinamica), aeroporti, circuiti tematici, insegne luminose, ivi compresi i *digital screens* nell'*in-store retail advertising*, sia nella componente fisica sia con riferimento ai ricavi afferenti alla componente digitale di tale attività (DOOH).

Sono considerati i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero.

N. 11 - Mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video, di dimensione nazionale

N. 12 - Mercato dei motori di ricerca *online*, di dimensione nazionale

N. 13 - Mercato dei servizi di reti sociali (“*online social network*”), di dimensione nazionale

N. 14 - Mercato dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, di dimensione nazionale

I mercati dal n. 11 al 14 sono di seguito, per chiarezza espositiva e simmetria con quanto sopra esposto, analizzati insieme.

La necessità di mantenere la segmentazione dei mercati richiesta dall'art. 51, comma 2, *Tusma*, ricorrendo alla segmentazione per servizi offerti secondo una logica coerente con il dettato normativo, volta ad offrire la più ampia tutela all'utenza, anche in ottica conoscitiva, attraverso una segmentazione e valorizzazione funzionale alla conoscenza delle risorse economiche del sistema, si evince principalmente da quanto sopra esposto nelle considerazioni generali, che valgono, evidentemente, per tutti e quattordici i mercati individuati.

Con riferimento specifico a quelli *sub* n. 11 e 13, rispettivamente **Mercato delle piattaforme di condivisione video e mercato dei social network**, vale evidenziare che le diverse piattaforme che offrono tali servizi, talvolta aggregati sotto la voce "*social media*", usano strategie di *feed* diverse tra loro, lato utente, tali da corroborare l'ipotesi che gli stessi servizi si collochino, evidentemente, per i fini di tutela sopra esplicitati, in mercati diversi. A dimostrazione dell'assunto, basato sulle definizioni offerte dalla normativa unionale nella *direttiva SMAV*, all'art. 1, par. 1, lett. a)-*bis*, per i servizi di piattaforma per la condivisione di video, e all'art. 2, n. 7, del regolamento (UE) 2022/1925 (DMA), per i *social network*, si deve far riferimento, *in primis*, alla diversa valenza che i segnali sociali offrono per l'offerta agli utenti dei diversi servizi, laddove taluni³² di questi incentrano il proprio modello di *business* sulle "*interazioni significative*", dando pesi diversi, ad es., ad *affinità*, *tipologia di interazioni* e *variabili temporali*, mentre altri servizi di *social media*, non riconducibili pertanto al **Mercato n. 13**, attribuiscono a variabili di altra natura, quali i *microsegnali comportamentali*, in modo irrilevante rispetto alla rete sociale, il compito di determinare l'esperienza di fruizione del servizio stesso.

In tal senso, pur in presenza di talune similitudini nei servizi offerti all'utente finale, tenendo anche a mente che gli stessi servizi hanno subito cambiamenti nel corso degli anni e offrono diverse funzionalità che vanno oltre le loro funzionalità principali, è innanzitutto nell'esistenza di un profilo utente, di un grafo sociale e di uno spazio sociale condiviso, e nel ruolo da queste variabili svolto nel determinare il servizio finale, che deve essere incentrata la differenziazione tra i due **Mercati n. 11 e 13**, i quali restituiscono la valorizzazione di servizi che non offrono contenuti, servizi e risposte a bisogni sociali identici, pertanto perfettamente sostituibili secondo la metodologia antitrust richiamata da taluni partecipanti alla consultazione, la quale, invero, riconosce per la pubblicità

³² Ad es., si veda <https://transparency.meta.com/it-it/features/ranking-and-content/#prediction-models-used-in-ranking-connected-content>.

online l'esistenza di diversi e numerosi mercati del prodotto da diversi anni.³³ Infatti, la parziale sovrapposizione di funzionalità, che peraltro si riscontra anche in altri mercati, non implica che l'Autorità debba analizzare gli stessi come se non fossero, invero, servizi che rispondono a esigenze informative diverse per gli utenti, per aspettative, esperienza e scopo di utilizzo, o che, in considerazione dell'evoluzione dei servizi verso forme più ibride, gli stessi non continuino a seguire, lato offerta, modelli di *business* funzionali alla massimizzazione dei profitti nel sottosegmento dell'ampio mercato dei *social media* dove gli stessi si sono posizionati. Conseguentemente, gli investitori selezionano i mercati cui destinare le proprie risorse in funzione dell'utenza che intendono raggiungere.

Infine, proprio la consapevolezza della coesistenza di funzionalità diverse in servizi che si caratterizzano per funzionalità base chiaramente identificabili e segmentabili ha portato il legislatore europeo a chiarire, nel Considerando n. 11 del *Regolamento* n. 2024/1083, che *“Nel mercato digitale dei media, i fornitori di piattaforme per la condivisione di video o i fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi potrebbero rientrare nella definizione di fornitori di servizi di media”*, quando gli stessi svolgano attività assimilabili a quelle del controllo di natura editoriale.

Con riferimento al **Mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video – n. 11**, si evidenzia, ancora, che, lato utente, risulta tautologicamente diverso il bisogno soddisfatto da tali piattaforme rispetto a quello soddisfatto da un motore di ricerca. Basti qui ricordare che già la direttiva (UE) 2018/1808 che modifica la *direttiva SMAV*, al Considerando n. 4, riconosceva che *“[[i]] servizi di piattaforma per la condivisione di video forniscono contenuti audiovisivi a cui il grande pubblico e in particolare i giovani accedono con frequenza sempre maggiore”*. Né, evidentemente, il servizio di piattaforma per la condivisione di video trova la sua funzionalità essenziale sull'esistenza di un grafo sociale, elemento sostanziale dei servizi di reti sociali, come sopra specificato, offrendo, viceversa, un servizio maggiormente assimilabile (e sostituibile) a quello offerto dai

³³ Sul punto, si veda i.a., EU CASE AT.40684, p. 117 ss., o EU CASE M. 0262, p. 17 ss, EU CASE AT.40411 o M.9660, p. 155. Rileva altresì che la Commissione, con 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)*, abbia espressamente previsto come distinti servizi: i servizi di intermediazione online, i motori di ricerca online, i sistemi operativi, i *social network online*, i servizi di piattaforma per la condivisione di video, i servizi di comunicazione interpersonale indipendenti dal numero, i servizi di *cloud computing*, gli assistenti virtuali, i *browser web* e i servizi pubblicitari online, compresi i servizi di intermediazione pubblicitaria, definendoli all'art. 2, par. 1, n. 2), facendo peraltro esplicito riferimento alle definizioni di «motore di ricerca online» come definito all'art. 2, punto 5), del *Regolamento (UE) 2019/1150* e di «servizio di piattaforma per la condivisione di video» come definito all'art. 1, punto 1), lett. a-bis), della direttiva 2010/13/UE.

servizi di media audiovisivi,³⁴ dai quali, tuttavia, si differenzia in virtù dell'assenza della responsabilità editoriale, a causa della quale non è possibile, come da taluni richiesto, fondere i due **mercati n. 6 e n. 11** in uno solo.

La specificità dei soggetti attivi nel mercato delle *video sharing platform* rispetto a quelli operanti negli altri mercati individuati dal provvedimento posto in consultazione pubblica è tale che nel *Testo Unico*, e segnatamente agli art. 41 e 42, viene espressamente riconosciuto (art. 41, comma 6), che a tali soggetti, qualora stabiliti in Italia a norma dei commi da 1 a 5 dello stesso articolo, si applichino gli articoli 3, 4 e 5 del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70³⁵ e che, inoltre, ai sensi dell'art. 41, comma 7, la libera circolazione di programmi, video generati dagli utenti e comunicazioni commerciali audiovisive veicolati da una piattaforma per la condivisione di video il cui fornitore è stabilito in un altro Stato membro e diretti al pubblico italiano può essere limitata, con provvedimento dell'Autorità (secondo la procedura di cui all'art. 5, commi 2, 3 e 4, *Tusma*), per i fini di tutela dei minori, lotta contro l'incitamento all'odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché contro la violazione della dignità umana, e per la tutela dei consumatori.

Quanto recepito agli art. 41 e 42 del *Tusma* discende direttamente dalla direttiva (UE) 2018/1808 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 novembre 2018,³⁶ che ha ampliato l'ambito soggettivo della *direttiva sui servizi di media audiovisivi* del 2010 proprio ai servizi di piattaforma per la condivisione di video, definiti “*importante mezzo per condividere informazioni, intrattenere e istruire, anche dando accesso a programmi e video generati dagli utenti*” e financo ai servizi di media sociali qualora questi rispondano alla definizione di servizio di piattaforma per la condivisione di video, che in tal caso devono essere disciplinati anch'essi dalla stessa direttiva 2010/13/UE giacché “*in concorrenza con i servizi di media audiovisivi per lo stesso pubblico e le stesse entrate*”.³⁷

Con riferimento a quanto specificatamente osservato in consultazione sui mercati distinti dei *servizi di piattaforma per la condivisione di video*, dei *motori di ricerca*, dei *social*

³⁴ Peraltro, anche in virtù della fruizione casalinga attraverso gli stessi *device* (pc, *smart tv* o *connected tv*, si veda ad es. *From the YouTube CEO: Our big bets for 2025: “TV is now the primary device for YouTube viewing in the US”*, <https://blog.youtube/inside-youtube/our-big-bets-for-2025/>), laddove appare difficile anche solo ipotizzare la fruizione dei servizi di reti sociali attraverso il televisore domestico, in virtù, tra le altre motivazioni, del modello di *business* basato sul continuo “*scrolling*”.

³⁵ *Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico.*

³⁶ “*Recante modifica della direttiva 2010/13/UE, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato*”.

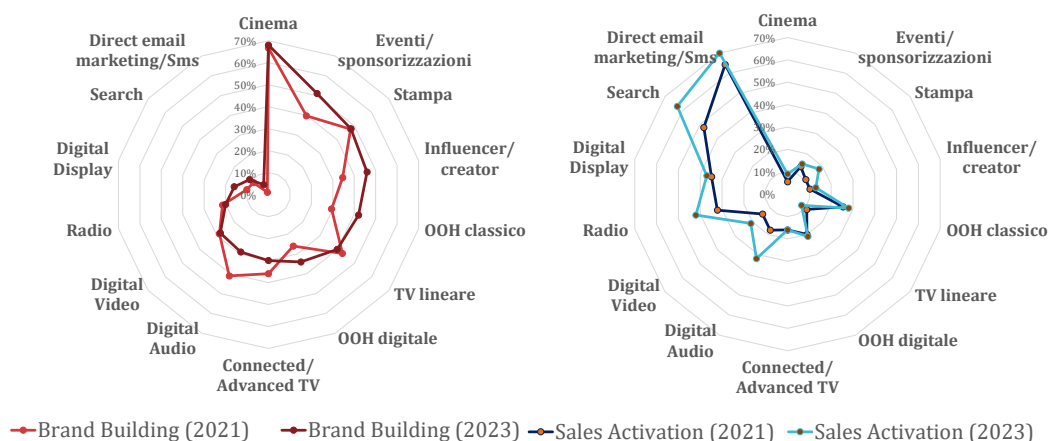
³⁷ Direttiva (UE) 2018/1808, Considerando n. 4, cit..

network e degli *scambi pubblicitari online*, l’Autorità chiarisce, ancora, che rimane valida la segmentazione proposta in consultazione tenendo a mente anche il solo versante dell’investimento pubblicitario, anche non tenendo in considerazione le tautologiche differenze dei succitati servizi per l’utente finale, essendo in grado, ciascuno di essi, di rispondere a differenti bisogni conoscitivi e relazionali diversamente funzionali alla tutela del pluralismo.

Infatti, risulta difficile sostenere che l’orientamento strategico al *media mix* degli inserzionisti non trovi differenti risposte di target *audience* ed obiettivi nei diversi mezzi a disposizione della pianificazione pubblicitaria.³⁸ Così, oltre a rilevare, tutt’oggi, nelle scelte di allocazione, differenze derivanti da prassi consolidate (a titolo di esempio, l’importanza del mezzo televisivo in Italia nel *media mix* dell’inserzionista), i diversi utilizzi ai fini della comunicazione pubblicitaria derivano sia da scelte di prezzo (in termini assoluti o anche relativi agli obiettivi che si intendono raggiungere con le campagne) sia dalle differenze riscontrabili nella fruizione dei mezzi. In tal senso, le scelte strategiche risultano a tutt’oggi sostenute dal tentativo di bilanciamento tra obiettivi di massimizzazione dei contatti e di minimizzazione della dispersione dei contatti fuori *target*. A titolo esemplificativo, si riporta quanto dichiarato dai soci UPA, in risposta a una richiesta di informazioni inviata dall’Autorità, con riferimento alle differenziazioni per obiettivi dei differenti formati/mezzi a disposizione del *media planner*, dove appare significativamente diversa la leva di *marketing* offerta agli inserzionisti dai diversi mezzi, con particolare riferimento, tra quelli considerati come mercati del SIC ai fini del presente provvedimento, ai motori di ricerca (*search*), al cinema, alla stampa, addirittura in aumento nei due anni a disposizione:

³⁸ Cfr. “[...] *search advertising is really focused on the bottom of the funnel (intent and conversion). Display advertising can serve the entire funnel (awareness, consideration, intent, and conversion)*”. Case M. 10262-Meta (Formerly Facebook) / Kustomer, 2022, par. 147.

Figura 3 – Usi dei diversi mezzi/formati: “Indichi per quale obiettivo (Brand Building o Sales Activation) viene utilizzato all’interno della sua impresa”



Fonte: elaborazione Autorità su dati UPA.

Tutto ciò premesso, l’Autorità ribadisce che la differenza tra la pubblicità *online* di tipo *search* e di tipo non *search* risulta logica,³⁹ coerente con la norma di cui all’art. 51, comma 2, e funzionale alla tutela del pluralismo, giacchè, *in primis*, il bisogno soddisfatto da un motore di ricerca, che restituisce, interrogato, una risposta (prevalentemente nella forma di *link*) a una richiesta dell’utente, risulta evidentemente diverso, in virtù della funzione propria svolta da tale servizio di ricerca, da quello che viene soddisfatto dal servizio di video e audio *sharing platform* o da un *social network*.

Inoltre, la necessità di segmentare il **Mercato dei motori di ricerca online – n. 12**, anche dal punto di vista dell’inserzionista, da quello degli altri servizi *online* (**Mercati n. 11, 13 e 14**) deriva anche dalla constatazione che le due generali tipologie di pubblicità che ne rappresentano la forma prevalente di ricavo (*search* e non *search*)⁴⁰ risultano ad oggi

³⁹ Cfr. “When Display ads show”: “While the Search Network can reach people while they search for specific goods or services, the Display Network can help you capture someone’s attention earlier in the buying cycle. You can put your ads in front of people before they start searching for what you offer, which can be key for your overall advertising strategy. You can also remind people of what they’re interested in when you use your data segments to reach people who’ve previously visited your website or app.”, <https://support.google.com/google-ads/answer/2404190?sjid=754414754685944869-EU>; i.a. “Display Smart Bidding Guide” (https://services.google.com/fh/files/misc/gda_smart_bidding_guide.pdf) or <https://support.google.com/google-ads/answer/2567043?sjid=754414754685944869-EU>.

⁴⁰ Cfr. in UE: “Following the Google AdSense decision, the Commission concluded in Google/Fitbit that there were separate relevant product markets for the supply of online search advertising services (and potential segments) on the one hand, and the supply of online display advertising services (and potential segments) on the other hand”, Commissione UE, 17 Dicembre 2020, M.9660 – Google/Fitbit, par 155. Cfr.

ancora tecnicamente diverse, vendute separatamente o in via complementare, volte a soddisfare bisogni comunicativi degli inserzionisti diversi, anche in virtù del formato, prevalentemente testuale (ma non solo) della pubblicità di tipo *search*. L'Autorità ribadisce, inoltre, che non rileva, ai fini dell'art. 51, comma 2, *Tusma*, la segmentazione tra motori di ricerca generalisti o specializzati e/o verticali⁴¹, dirimente dal punto di vista antitrust, né rileva il fatto che la pubblicità di tipo *search* messa a disposizione degli inserzionisti che intendono promuoversi attraverso i motori di ricerca assuma un formato di tipo c.d. *text* o c.d. *Product Listing* (PLAs), ovvero corredata di elementi visivi e di prezzi visualizzati accanto ai prodotti/servizi. Sarà, se del caso, demandata alle specifiche analisi da svolgersi ai sensi dell'art. 51, comma 5, la valutazione circa la potenziale lesività delle posizioni eventualmente detenute dai soggetti oggetto di valorizzazione.

Da un punto di vista pubblicitario, inoltre, risulta a tutt'oggi diversa la tipologia di formati disponibili per le creatività sulle *sharing platform* (per le piattaforme di condivisione di video, generalmente spot pianificati settando un'area geografica specifica, un *target* socio-demografico, degli interessi e delle categorie di contenuto; per quelle audio, *spot* sonori pianificati nello stesso modo) rispetto a quelli disponibili sui motori di ricerca o sui servizi sociali, giacché i primi risultano più assimilabili ai formati tabellari disponibili per i servizi di media, a cui si possono aggiungere le sponsorizzazioni, come peraltro esplicitamente chiarito all'art. 3, comma 1, lett. *ss*), del *Tusma*.

Nonostante il legislatore abbia da ultimo definito le *audio sharing platform* nella vigente versione del *Tusma*, l'Autorità deve rilevare che, oltre ad essere state introdotte dopo l'avvio della consultazione pubblica, esse differiscono dalle *video sharing platform* anche con riferimento alla valorizzazione delle componenti economiche (di cui all'art. 51, comma 2, *Tusma*), giacché è ivi esplicitato che devono essere valorizzate solo quelle pubblicitarie e non anche quelle a pagamento. Pertanto, l'Autorità non può, allo stato,

inoltre, in Spagna, *Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, 7 luglio 2021, '[E/CNMC/002/2019 - Study on the Competition Conditions in the Online Advertising Sector in Spain](#)'; in Francia, *Autorité de la concurrence*, 6 marzo 2018, '[Avis N° 18-A-03 Du 6 Mars 2018 Portant Sur l'Exploitation Des Données Dans Le Secteur de La Publicité Sur Internet](#)'; nel Regno Unito, *Competition and Markets Authority*, 2020, '[Online Platforms and Digital Advertising - Market Study Final Report](#)'. Con riferimento a fonti di mercato, si vedano le segmentazioni disponibili inerenti ai mercati pubblicitari francese ([Recettes et volumes publicitaires des médias S1 2025](#) o anche [Évolution du marché de la communication et impact sur le financement des médias par la publicité](#) o infine <https://www.sri-france.org/wp-content/uploads/2025/07/Observatoire-E-Pub-S1-2025-VF.pdf>), spagnolo ([Presentación De La Inversión Publicitaria En España 2025](#), p. 10), inglese (<https://adassoc.org.uk/our-work/uk-adspend-rose-8-to-reach-10-6bn-in-q1-2025/>), tra le altre.

⁴¹ Sul punto, si consideri, *i.a.*, che la classificazione proposta da IAB Europe nell'*AdEx Benchmark Report 2025*, include nel c.d. "Retail Search" "the marketing of advertising space on the search engines of E-commerce and traditional retail sites", p. 36.

includere nello stesso mercato in parola tali soggetti. Infatti, per le sole *video sharing platform* (alla luce della modifica all'art. 51, comma 2, intervenuta ad opera del decreto correttivo n. 50/2024) anche la componente di ricavi eventualmente a pagamento deve essere contemplata nel **Mercato n. 11**. Né, si ritiene, è possibile allo stato identificare un nuovo mercato, da aggiungersi a quelli già identificati, che contempli le sole *audio sharing platform* appena definite nell'ordinamento nazionale. Pertanto, i suddetti ricavi pubblicitari confluiranno nell'aggregato SIC, ma non è allo stato prevista la valorizzazione annuale con dignità di "mercato" per i fini di cui all'art. 51, comma 2 (ferma restando, ovviamente, la valorizzazione dei ricavi derivanti dalla commercializzazione dei contenuti sonori ivi diffusi nel **Mercato dei servizi radiofonici lineari e non lineari n. 5**, ove gli stessi si qualificano come "programmi sonori" destinati al grande pubblico nell'ambito di palinsesti radiofonici, nel caso di servizi lineari, o di cataloghi, nel caso di servizi *on demand*).

Venendo alla necessità di chiarire la segmentazione del mercato dei *social network* (**n. 13 – Mercato dei servizi di reti sociali**), si evidenzia come, anche in questo caso, nel risultare tautologico che la tipologia di bisogno soddisfatto dal servizio risulti, lato utente,⁴² diverso da quella che può caratterizzare una ricerca su un motore di ricerca, si chiarisce, lato investitore pubblicitario, che dal punto di vista pubblicitario tale servizio rappresenta un "*walled garden*" che permette all'azienda di raccogliere informazioni e dati ogni volta che un utente accede e utilizza la piattaforma, controllando e gestendo dati personali degli utenti rilasciati in sede di registrazione.⁴³ Inoltre, un servizio di *social network* permette di raccogliere informazioni su profili di comportamento e interesse raccolti in base alla navigazione, all'iscrizione alle *fanpage* e ai contenuti seguiti. Permette, altresì, di raccogliere dati personali anche al di fuori della piattaforma grazie ai sistemi messi a disposizione di altri soggetti grazie alle API per il *login*, utilizzando, per

⁴² Dove il servizio essenziale offerto agli utenti "è" il grafo sociale che mappa le connessioni tra gli utenti e le loro connessioni personali. Cfr. "*Having investigated competitors and users, it can be assumed that there is a specific demand for social networks, which is fundamentally different from the demand for other social media. The key purpose of social networks is finding and networking with people the users already know, and to exchange on a daily basis experiences, opinions and contents among specific contacts which the users define based on identity. Providers meet this demand by offering the corresponding core functionalities which grant users a "rich social experience"*", Bundeskartellamt, decisione del 6 febbraio 2019, B6-22/16.

⁴³ "*Il modello economico del social network online [...] si fonda sul finanziamento tramite la pubblicità online, che viene creata su misura per i singoli utenti del social network in funzione, in particolare, del loro comportamento di consumo, dei loro interessi, del loro potere d'acquisto e della loro situazione personale. Il presupposto tecnico per questo tipo di pubblicità è la creazione automatizzata di profili dettagliati degli utenti del network e dei servizi online offerti a livello del gruppo [...]*", Corte di Giustizia, Grande Sezione, sentenza del 4 luglio 2023, *Meta Platforms e a.* (Condizioni generali di utilizzo di un *social network*), C-252/21, p. 27.

l'intero processo di monetizzazione pubblicitaria, un sistema tecnologico proprietario e interamente controllato.

Inoltre, dal punto di vista del formato pubblicitario, le creatività diffuse sui *social network* sono essenzialmente *display* e integrate in un *feed*, in tal modo permettendo agli inserzionisti di avere numerose opportunità di far vedere agli utenti i propri prodotti pubblicitari, in considerazione del tempo speso dagli utenti sulla piattaforma. In tal senso, proprio il tempo passato fruendo dei diversi servizi che l'Autorità ha identificato come diversi "mercati" ai fini della valorizzazione ex art. 51, comma 2, *Tusma*, permette un ulteriore e significativo distinguo tra gli stessi, che irrobustisce la necessità di una distinzione come quella proposta dall'Autorità per i fini di tutela del pluralismo, giacché la soddisfazione di bisogni diversi induce gli utenti a fruire dei diversi servizi con tempistiche ben distinte, conseguentemente con ricadute diverse sia sul versante degli utenti sia sul versante degli inserzionisti.⁴⁴

Da ultimo, con riferimento al mercato definito "dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, di dimensione nazionale", **n. 14**, l'Autorità chiarisce che nessuna duplicazione dei ricavi risulterebbe a fronte di una corretta imputazione degli stessi nei diversi mercati identificati dalla consultazione pubblica, giacché nei precedenti **mercati n. 11, 12 e 13** devono essere imputati, come chiarito nel testo posto in consultazione, i ricavi realizzati in Italia o comunque riferiti al territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero, afferenti alla raccolta pubblicitaria sui differenti servizi, come peraltro deducibile anche dalla contabilità espressa nei bilanci delle società che afferiscono all'ambito soggettivo individuato (pertanto, ricavi relativi alla raccolta pubblicitaria dei fornitori di motori di ricerca, dei fornitori di *video sharing platform*, dei servizi di reti sociali, così come ricavi derivanti dalla raccolta pubblicitaria degli altri soggetti individuati nell'ambito soggettivo di cui

⁴⁴ Come rilevato dall'Autorità nel report "*I fabbisogni di alfabetizzazione mediatica e digitale*" (luglio 2025), la fruizione di contenuti informativi *online* è caratterizzata da una modalità di consumo cosiddetta incidentale, per la quale gli utenti, durante sessioni di navigazione non legate specificamente a scopi informativi o in ogni caso di altro tipo, si imbattono sempre più facilmente in contenuti informativi, anche accedendo, in maniera non sempre consapevole, da *social network*, motori di ricerca e sistemi di messaggistica istantanea a siti di informazione e testate *online* (cfr. Fletcher R, Nielsen R K (2018), "*Are people incidentally exposed to news on social media? A comparative analysis*", *New Media & Society*, 20(7): 2450–2468; Boczkowski P J, Mitchelstein E, Matassi M (2018), "*News comes across when I'm in a moment of leisure: Understanding the practices of incidental news consumption on social media*", *New Media & Society*, 20(10): 3523–3539).

agli altri mercati).⁴⁵ Nel mercato in parola, **n. 14**, afferiscono invece i ricavi dei soggetti che operano nell'*advertising technology*, quali *SSP, Ad Server, DSP, Ad Exchange, DMP, Ad Network, Affiliation Network, Inventory Media Trader*. Tale mercato è contemplato dalla norma laddove il legislatore, in considerazione della rilevanza di tali ricavi per la remunerazione di tutti i fornitori di contenuti diffusi via IP (e fruiti tramite *smart tv, connected tv, decoder e tv box, game console, tablet, smartphone e computer*, pubblicità esterna c.d. *Digital Out Of Home*), include nelle attività di cui all'art. 3, comma 1, lett. z), *Tusma*, non già specifici ambiti soggettivi ma l'intera filiera della pubblicità *online*, includendo altresì, nei ricavi di cui all'art. 51, comma 2, tutte le tipologie di ricavi riconducibili alla raccolta e pianificazione delle differenti forme di pubblicità *online*, in forma diretta e sulle diverse piattaforme;

CONSIDERATO opportuno procedere alla prima applicazione della rilevazione dati necessaria all'espletamento delle valorizzazioni derivanti dal presente provvedimento successivamente alla chiusura dei dati contabili 2026;

RITENUTO opportuno, pertanto, modificare la descrizione dell'ambito soggettivo e della tipologia dei ricavi dei singoli mercati che compongono il SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI riportata all'Allegato A alla delibera n. 97/24/CONS, in conformità al sopravvenuto regime normativo nonché in accoglimento di talune richieste pervenute con i contributi e a chiarimento di taluni dubbi interpretativi sollevati dai partecipanti alla consultazione, come sopra argomentato;

UDITA la relazione del Presidente;

⁴⁵ Si consideri che taluni fornitori di *video sharing platform* definiscono i servizi da loro prestati proprio come tali in documenti ufficiali posti all'attenzione della Commissione Europea, differenziando altresì tali servizi offerti all'utente finale dai servizi di scambi di inserzioni pubblicitarie, esattamente come identificati nella delibera n. 97/24/CONS. Cfr. EU, DMA.100005, pubblicato in OJEU C/2023/549, 27/10/2023, para. 107-109: "*Alphabet notified YouTube as video-sharing platform CPS. According to Alphabet, YouTube enables content providers to make audio-visual content available to its end users in order to inform, entertain or educate and for end users to explore, watch, listen to and share this content, or in other words: 'disseminating audio-visual content to the general public.'* [...] *Alphabet further submits that its video-sharing platform CPS YouTube should be delineated in a 'content agnostic' way and cover 'all of the formats and genres of audiovisual content provided on the platform.'* (109) *Finally, Alphabet submits that its video-sharing platform CPS YouTube should include advertisements displayed on YouTube's online interface, whereas advertiser-facing functionalities used to sell those advertisements (namely Google's buy-side tools) should not be part of the video-sharing platform CPS*". (enfasi aggiunta)

DELIBERA

Articolo unico

1. L'Autorità individua, nell'ambito del SISTEMA INTEGRATO DELLE COMUNICAZIONI, come descritti in Allegato A, i seguenti mercati:

- i) il mercato della stampa quotidiana nazionale, di dimensione nazionale;
- ii) i mercati della stampa quotidiana locale, di dimensione interregionale;
- iii) il mercato della stampa periodica nazionale, di dimensione nazionale;
- iv) il mercato delle agenzie di stampa a carattere nazionale, di dimensione nazionale;
- v) il mercato della radio e dei servizi di media radiofonici, lineari e non lineari, di dimensione nazionale;
- vi) il mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, in chiaro, di dimensione nazionale;
- vii) il mercato dei servizi di media audiovisivi, lineari e non lineari, a pagamento, di dimensione nazionale;
- viii) i mercati dei servizi di media audiovisivi locali, di dimensione locale;
- ix) il mercato della raccolta pubblicitaria cinematografica, di dimensione nazionale;
- x) il mercato della raccolta pubblicitaria esterna, di dimensione nazionale;
- xi) il mercato dei servizi di piattaforma per la condivisione di video (*"video sharing platform"*), di dimensione nazionale;
- xii) il mercato dei motori di ricerca *online*, di dimensione nazionale;
- xiii) il mercato dei servizi di reti sociali (*"online social network"*), di dimensione nazionale;
- xiv) il mercato dei servizi pubblicitari *online*, compresi reti pubblicitarie, scambi di inserzioni pubblicitarie e qualsiasi altro servizio di intermediazione pubblicitaria, di dimensione nazionale.

2. La presente delibera, comprensiva dell'Allegato A, che ne costituisce parte integrante, è pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

Il presente provvedimento può essere impugnato davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio entro 60 giorni dalla pubblicazione dello stesso.

Roma, 28 ottobre 2025

IL PRESIDENTE
Giacomo Lasorella

Per conformità a quanto deliberato
IL SEGRETARIO GENERALE
Giovanni Santella