

**Memoria nell'ambito dell'esame, in sede di atti dell'Unione europea, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 e (UE) 2023/2854 e le direttive 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 e (UE) 2022/2557 per quanto riguarda la semplificazione del quadro legislativo nel settore digitale e che abroga i regolamenti (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150 e (UE) 2022/868 e la direttiva (UE) 2019/1024
c.d. Omnibus Digitale (COM(2025)837 final)**

IX Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni
Camera dei deputati

3 giugno 2026

Chi è UPA

UPA – Utenti Pubblicità Associati è la principale associazione italiana che, dal **1948**, rappresenta oltre **400 aziende** operanti in Italia, espressione di circa l'**80% degli investimenti pubblicitari complessivi nel Paese**.

L'Associazione è **socio fondatore di tutte le principali società di misurazione dell'audience** (Auditel, Audicom, Audioutdoor, Audiradio, Audimovie, ADS) e partecipa attivamente ai relativi Consigli di Amministrazione, ai Comitati tecnici e ai tavoli di confronto su temi specifici, favorendo il dialogo tra domanda e offerta.

UPA è inoltre socio fondatore di **IAP – Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria** (1966), della **WFA – Federazione Mondiale degli Inserzionisti Pubblicitari** (1953) e della **Fondazione Pubblicità Progresso** (1971).

L'Associazione contribuisce a identificare e affrontare le esigenze comuni dei propri associati in materia di pubblicità e comunicazione, rappresentandone gli interessi presso istituzioni, agenzie, media, concessionarie, consumatori e, più in generale, presso tutti i principali stakeholder del settore.

La necessità di una misurazione indipendente delle audience

UPA accoglie con favore l'obiettivo perseguito dalla Commissione europea di semplificare e armonizzare il quadro normativo digitale europeo, riducendo gli oneri amministrativi e favorendo la competitività dell'ecosistema digitale europeo.

In tale contesto, appare particolarmente rilevante il dibattito relativo al nuovo articolo 88-*bis* della proposta di Regolamento e, in particolare, alla previsione di un'**esenzione dall'obbligo di consenso per le attività di audience measurement**.

UPA ritiene che **la misurazione indipendente, trasparente e verificabile delle audience costituisca un elemento essenziale per il corretto funzionamento del mercato pubblicitario e dell'intero ecosistema dei media digitali**. La disponibilità di metriche affidabili, comparabili e condivise rappresenta infatti un presupposto indispensabile per garantire trasparenza nel mercato pubblicitario, consentire un'allocazione efficiente degli investimenti e assicurare verificabilità e *accountability* dei dati forniti dalle piattaforme digitali. Tali strumenti risultano inoltre fondamentali per sostenere il pluralismo dell'informazione e la sostenibilità economica dei media.

I limiti dell'attuale formulazione dell'articolo 88-bis

La formulazione attualmente proposta dall'articolo 88-*bis*, paragrafo 3, lettera c), limita l'esenzione dal consenso alle sole attività svolte direttamente dal titolare del servizio online *solely for its own use*, **escludendo di fatto le attività di misurazione indipendente effettuate da soggetti terzi qualificati**. Tale impostazione non appare coerente con il concreto funzionamento del mercato pubblicitario e dei sistemi di rilevazione delle *audience*, che si fondano storicamente sull'attività di organismi indipendenti e condivisi dall'intera *industry*.

Nel contesto italiano, tale funzione è svolta dai Joint Industry Committees (JIC), quali Auditel, Audicom e Audiradio, organismi che riuniscono editori, investitori pubblicitari, agenzie e altri operatori del mercato, i quali forniscono completa rappresentanza sia dei soggetti della

domanda sia dell'offerta sul mercato della comunicazione pubblicitaria e che operano secondo metodologie pubbliche, trasparenti e condivise. Si tratta di modelli di governance riconosciuti e valorizzati anche dall'AGCOM, come confermato dalla recente delibera n. 87/26/CONS in materia di rilevazione delle *audience* nell'ecosistema digitale.

I rischi per il mercato pubblicitario e per la trasparenza

L'esclusione dei JIC e dei soggetti terzi indipendenti dall'ambito dell'esenzione rischierebbe di produrre effetti distorsivi significativi. In particolare, **la raccolta dei dati risulterebbe inevitabilmente incompleta e statisticamente meno affidabile**, con conseguente **riduzione della comparabilità cross-platform** delle *audience* e dell'effettiva possibilità di verificare in maniera indipendente i dati forniti dagli operatori. Ciò comporterebbe un aumento dell'opacità e delle **asimmetrie informative** nel mercato pubblicitario, incidendo negativamente sulla capacità degli investitori di allocare in modo efficiente le risorse pubblicitarie.

Tali criticità risultano ancora più evidenti considerando che le attività di *audience measurement* svolte dai JIC non perseguono finalità di profilazione commerciale o *behavioral advertising*, ma **finalità esclusivamente statistiche, aggregate e funzionali alla trasparenza del mercato**. Per tale ragione, esse presentano un livello di rischio estremamente limitato per i diritti e le libertà degli utenti.

Le proposte di UPA

UPA ritiene pertanto opportuno che **l'esenzione prevista dall'articolo 88-bis venga estesa anche ai soggetti terzi indipendenti che operano per conto dei titolari del trattamento, ai Joint Industry Committees riconosciuti dal mercato e ai soggetti incaricati della misurazione ufficiale delle audience secondo metodologie trasparenti, verificabili e condivise**.

Tale chiarimento dovrebbe inoltre includere espressamente le attività di misurazione relative non solo alle audience editoriali, ma anche alla **performance pubblicitaria**, incluse *impressions, reach, frequency, viewability* e *brand safety*.

Una simile impostazione consentirebbe di allineare la proposta agli obiettivi dell'European Media Freedom Act in materia di misurazione indipendente delle *audience*, nonché alle finalità del Digital Markets Act relative alla trasparenza e alla contendibilità del mercato digitale.

Essa risulterebbe inoltre **coerente con gli obiettivi di competitività e semplificazione** perseguiti dalla proposta Omnibus Digitale.

UPA ritiene inoltre fondamentale che l'eventuale **esenzione resti rigorosamente circoscritta alle attività di misurazione ufficiale e indipendente** delle *audience*, evitando interpretazioni eccessivamente estensive che possano ricomprendere attività perseguite per finalità esclusivamente commerciali o di profilazione.

In tale prospettiva, appare opportuno **valorizzare il ruolo delle autorità nazionali indipendenti**, e in particolare dell'AGCOM, nel monitoraggio e nella supervisione delle metodologie di rilevazione ufficiale delle *audience*, al fine di garantire trasparenza,

verificabilità, neutralità metodologica e corretto funzionamento del mercato pubblicitario e mediatico.

Conclusioni

Alla luce di quanto evidenziato, UPA auspica che il Governo italiano sostenga, nell'ambito del negoziato europeo, una modifica dell'articolo 88-*bis* che consenta esplicitamente l'**esenzione dal consenso per le attività di *audience measurement* svolte da organismi indipendenti** ufficialmente riconosciuti e monitorati dall'autorità nazionale competente.

Una simile soluzione consentirebbe di contemperare efficacemente la tutela dei dati personali con l'esigenza di trasparenza e *accountability* del mercato digitale, salvaguardando al contempo la sostenibilità economica del sistema dei media e della pubblicità e gli obiettivi europei di semplificazione e competitività.