

I giganti digitali alla prova del pluralismo informativo e della tutela del *copyright**

Anna Chimenti, Elena Maioli Castriota Scanderbech

Sommario

1. Introduzione. - 2. Tutela del pluralismo informativo ai sensi della Direttiva Copyright: il diritto a un equo compenso degli editori. - 3. La trasposizione dell'art. 15 della Direttiva Copyright nell'ordinamento italiano e la questione di pregiudizialità dinanzi alla Corte di giustizia UE. - 4. Conclusioni.

1. Introduzione

Non esiste un settore industriale in cui la rivoluzione tecnologica abbia avuto conseguenze così dirompenti sul prodotto e sulla sua diffusione come quello dell'informazione. Qualcuno obietterà che il sistema dell'informazione non può essere considerato tout-court un semplice settore industriale, considerata l'influenza che esercita sulla democrazia e sulle istituzioni. Ed è vero. Ma se nel giro di trent'anni, a un ritmo sempre più rapido, notizie inventate e notizie controllate vengono messe sullo stesso piano, e se la distribuzione delle stesse avviene senza segnalare le differenze, o addirittura prendendo pezzi di qua e pezzi di là, «è l'intera società che, giorno dopo giorno, si scopre completamente mutata. E con essa cambiano di senso diritto e linguaggi, i modi stessi della costruzione della personalità»¹. Stefano Rodotà, uno dei primi giuristi a studiare la tecnologia applicata all'informazione e più in dettaglio alla comunicazione politica, già nel 1997 si poneva alcune domande che oggi, a distanza di quasi trent'anni, sembrano profetiche.

Parliamo di un'epoca in cui i "social" non erano ancora entrati nell'universo mediatico, impadronendosi dell'informazione fondata su regole e principi e stravolgendola. Eppure, già allora, Rodotà denunciava i muta-

*L'articolo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a referaggio "a doppio cieco".

¹ S. Rodotà, *Tecnopolitica. La Democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari, 1997, 4-5.

menti dei sistemi politici e legati alla diffusione delle nuove tecnologie. In particolare, quella che Rodotà definiva² la “teledemocrazia”, la “videocrazia” e la “sondocrazia”, cioè l’irrompere di una politica non più fondata sul confronto delle idee e dei progetti, ma sulle regole di marketing. E trasformata in una sorta di campagna elettorale permanente in cui i cittadini sono continuamente inseguiti nelle loro tendenze, e non guidati da una classe dirigente secondo le proprie convinzioni e i propri programmi. Che poi via via questo meccanismo “populista”, legato cioè all’illusione di compiacere il popolo e di qui ricavare il consenso, abbia portato a una disaffezione al voto che sfiora ormai la metà degli elettori è qualcosa che preoccupa fino a un certo punto i partiti attuali. Essendo importante, appunto, volta per volta, assicurarsi fette di mercato elettorale, e non convincere i cittadini attraverso un’adesione più solida alle proprie proposte.

La velocità con cui si muovono i mutamenti d’opinione dei cittadini sui grandi temi, un tempo oggetto di grandi battaglie civili, come ad esempio divorzio, aborto, nucleare, guerra e pace, in quella che oggi viene definita “speed democracy” fa sì che chi riesce a impadronirsi delle tecnologie e dei grandi gruppi che le governano, controlla in realtà il consenso. Ed è in grado di intervenire anche al di fuori del proprio Paese. Questo ha reso stringente il problema dei “giganti digitali”, “*Giant tech*”, cioè delle aziende multinazionali che guidano - e trasformano, sempre più spesso, anche attraverso la novità dell’Intelligenza Artificiale - sulla Rete la diffusione delle informazioni. E mentre fino a trent’anni fa la questione era solo di una regolamentazione più severa dell’uso delle televisioni nei singoli Paesi, oggi la dimensione transnazionale delle aziende che controllano la comunicazione è tale da rendere sempre più difficile la ricerca di soluzioni adeguate.

Secondo Enzo Cheli, costituzionalista e primo presidente dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (“AGCom”), «i giganti dell’intelligenza artificiale hanno ormai cambiato pelle. Sono nati come soggetti privati, ma si sono tramutati in soggetti pubblici. Oggi hanno un potere paragonabile a quello degli Stati»³. Uso spregiudicato dei contenuti, senza riferimento ad autori ed editori, trasformazione degli stessi in miscellanea di notizie vere, controllate e inventate. Difficoltà economiche per l’attività editoriale, privata del tutto o parzialmente dell’esclusiva sui propri prodotti e dei ricavi provenienti dalla pubblicità. Violazioni del diritto d’autore. Sono solo alcune, le più evidenti, delle conseguenze della trasformazione e della prevalenza del mondo digitale che agisce senza regole. Oltre a una forma di colonialismo digitale che è in grado di condizionare in modo transnazionale le campagne elettorali, attraversando gli oceani e modificando i

² *Ibid.*

³ E. Cheli, *I Giganti digitali paghino editori e redazioni ora regole per gli algoritmi*, Intervista, in *La Repubblica*, 27 luglio 2024, 25.

confini politici dei territori.

Di fronte a questo fenomeno in così rapida espansione, l'Unione europea ha avvertito la necessità di regolamentare questo cambiamento, definito dalla Commissione europea "il decennio digitale". Così, all'inizio del 2020, con la comunicazione "Plasmare il futuro digitale dell'Europa" ha formalizzato l'intenzione di ridisegnare le norme del mercato interno dei servizi digitali e le "Giant-tech".

In considerazione della rapida espansione dell'innovazione tecnologica e dell'incessante evoluzione del mercato, l'Unione europea, da diversi anni, è ormai impegnata a rivendicare una propria "sovranità digitale"⁴ attraverso un costante processo di riforme del quadro normativo unionale applicabile all'ecosistema digitale.

Dinanzi alle nuove sfide imposte dallo sviluppo tecnologico nella nuova agorà digitale, il legislatore europeo, rispetto all'emersione del potere digitale, ha inteso, difatti, riappropriarsi del proprio ruolo di *policy maker*, per molto tempo lasciato prevalentemente nelle mani della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, attraverso un'impostazione non solo assiologico-sostanziale di matrice legislativa, ma anche procedurale, volta a rimediare alla frequente opacità e mancata trasparenza dei meccanismi algoritmici, superando la logica di un intervento *ex post*, tipico della disciplina della concorrenza, in favore di uno strumentario costituzionale da rimodulare – ma non stravolgere – nel nuovo contesto digitale.⁵

La necessità di preparare l'Unione europea all'era digitale è stata dichiarata dalla Commissione europea già a partire dal 2015, sotto la presidenza di

⁴ Per una riflessione sul concetto di "sovranità digitale" cfr. L. Floridi, *The Fight for Digital Sovereignty: What It Is, and Why It Matters, Especially for the EU*, in *Philosophy & Technology*, 33, 2020, 369 ss.; M. Santaniello, *La regolazione delle piattaforme e il principio della sovranità digitale*, in *Rivista di Digital Politics*, 3, 2021, 579 ss.; V. Bertola, *La sovranità digitale e il futuro di Internet*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2022, 39 ss.; M. Merler, *Il ruolo della Commissione europea nella realizzazione dello spazio digitale europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2024, 1121; B. Marchetti, *L'esecuzione della regolazione digitale dell'Unione europea e il ruolo della Commissione*, ivi, 1096; E. Falletti, *Sovranità digitale, tutela della sicurezza nazionale e libertà di manifestazione del pensiero: i faticosi equilibri della sentenza TikTok v. Garland*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1, 2025, 81. Avverso l'idea di una sovranità tecnologica europea si v. M. Bauer - F. Erixon, *Sovranità tecnologica? I rischi prima delle opportunità*, in *Aspenia online*, 19 novembre 2020. Bauer ed Erixon ritengono, in particolare, che «[p]er essere più "sovrani" in un'economia globalizzata, gli europei devono puntare a divenire leader mondiali nell'innovazione tecnologica, non solo nella dimensione burocratico-normativa». Ad avviso degli autori, una sovranità tecnologica potrebbe rivelarsi utile ai cittadini europei soltanto se ancorata al concetto di apertura e cooperazione con i partner più stretti, in particolare, con gli Stati Uniti. A favore di un "ponte transatlantico" solido, «cruciale per un effettivo contenimento, da parte del costituzionalismo moderno, dell'ormai consolidato potere digitale di natura privata», cfr. anche O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 584.

⁵ Cfr. O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, cit., 579 ss.

Jean-Claude Juncker, con la presentazione di una “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”, avente l’obiettivo di garantire a consumatori e imprese i massimi vantaggi derivanti dalla trasformazione digitale all’interno dell’Unione.⁶

Il 25 maggio del 2016, con una comunicazione dal titolo “Piattaforme online e mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l’Europa”, la Commissione europea ha poi messo in evidenza come le piattaforme online svolgano un ruolo sempre più rilevante, che comporta maggiori responsabilità rispetto ad un apparato normativo, quale quello di cui alla direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, nota anche come “Direttiva *e-commerce*”,⁷ concepito quando le piattaforme online non avevano le caratteristiche e la portata attuali.⁸

Tali atti programmatici dell’esecutivo unionale hanno posto le basi per l’adozione di importanti interventi legislativi, quali: la direttiva (UE) 2018/1808 sui servizi di media audiovisivi (c.d. “Direttiva SMAV”),⁹ recepita in Italia con d.lgs. 208/2021,¹⁰ volta ad attenuare l’asimmetria regolamentare tra i cd. *broadcaster* tradizionali del settore audiovisivo e coloro che distribuiscono contenuti online, per raggiungere un nuovo equilibrio fra l’esigenza, da un lato, di promuovere lo sviluppo del mercato e, dall’altro, di tutelare gli utenti;¹¹ il regolamento (UE) 2019/1150, noto anche come

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Strategia per il mercato unico digitale in Europa”, COM (2015) 192 final, Bruxelles, 6 maggio 2015.

⁷ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell’8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell’informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno (“Direttiva sul commercio elettronico”).

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, “Le piattaforme online e il mercato unico digitale. Opportunità e sfide per l’Europa”, COM (2016) 288 final, Bruxelles, 25 maggio 2016.

⁹ 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 concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi (direttiva sui servizi di media audiovisivi), in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato.

¹⁰ Recante il “Testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell’evoluzione delle realtà del mercato”.

¹¹ Per un approfondimento sui principali profili giuridici della direttiva (UE) 2018/1808 e sul suo recepimento nell’ordinamento italiano si v., tra gli altri, G. Abbamonte - E. Apa - O. Pollicino (a cura di), *La Riforma del mercato audiovisivo europeo*, Torino, 2019; G. E. Vigevani - O. Pollicino - C. Melzi d’Eril - M. Cuniberti - M. Bassini, *Diritto dell’informazione e dei media*, Torino, 2022; R. Razzante, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2022; S. Sica - V. Zeno-Zencovich, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2022; C. Contessa - P. Del Vecchio, *Testo Unico Servizi Media e Audiovisivi. Annotato*

Regolamento *Platform to Business* (“P2B”),¹² che ha introdotto un insieme di norme armonizzate a livello europeo a tutela degli utenti commerciali che si servono dei fornitori di servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online per offrire beni e servizi ai consumatori; la direttiva (UE) 2018/1972 che istituisce il nuovo Codice europeo delle comunicazioni elettroniche,¹³ recepita nell’ordinamento italiano con d.lgs. 207/2021;¹⁴ la direttiva (UE) 2019/790 sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, nota anche come “Direttiva Copyright”,¹⁵ recepita in Italia con d.lgs. 177/2021.¹⁶

In seguito, sotto il primo mandato di Ursula von der Leyen, all’inizio del 2020, la Commissione europea, con la comunicazione “Plasmare il futu-

con dottrina e giurisprudenza D. lgs. 8 novembre 2021 n. 208, Napoli, 2023; E. Albanesi - A. Valastro - R. Zaccaria, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, Milano, 2023; P. Caretti - A. Cardone, *Il diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era dell’intelligenza artificiale*, Bologna, 2024; M. Bassini - R. Mastroianni - O. Pollicino (a cura di), *Il T.U. dei servizi di media audiovisivi*, Milano, 2024.

¹² Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online.

Cfr. F. Foltran, *Professionisti, consumatori e piattaforme online: la tutela delle parti deboli nei nuovi equilibri negoziali*, in questa Rivista, 3, 2019, 162 ss.; F. Ruggeri, *Regole di trasparenza e rapporti tra imprese nei mercati digitali: il regolamento (UE) 2019/1150 sull’intermediazione online e i motori di ricerca*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, 2, 2021, 397 ss.

¹³ Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2018 che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche.

¹⁴ Sulla direttiva (UE) 2018/1972 e sul suo recepimento ad opera del d. lgs. 207/2021 cfr., tra gli altri, F. Dalle Nogare, *Regolazione e mercato delle comunicazioni elettroniche. La storia, la governance delle regole e il nuovo Codice europeo*, Torino, 2019; R. Razzante, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit.; S. Sica - V. Zeno-Zencovich, *Manuale di diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit.; L. Aria - C. Contessa - P. Del Vecchio, *Codice delle comunicazioni elettroniche. Annotato e commentato articolo per articolo D. lgs. 8 novembre 2021 n. 207*, Napoli, 2025; E. Albanesi - A. Valastro - R. Zaccaria, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit.; P. Caretti - A. Cardone, *Il diritto dell’informazione e della comunicazione nell’era dell’intelligenza artificiale*, cit.

¹⁵ Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d’autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE.

¹⁶ Sulla direttiva (UE) 2019/790 e sul suo recepimento ad opera del d. lgs. n. 177/2021 cfr., tra gli altri, A. Papa (a cura di), *Il diritto d’autore nell’era digitale*, Torino, 2019; V. Franceschelli, *Gli Ottant’anni della legge sul diritto d’autore (Il nostro diritto d’autore dopo la Direttiva 2019/790/UE)*, in *Rivista di diritto industriale*, 6, 2021, 267 ss.; S. Lavagnini (a cura di), *Il diritto d’autore nel mercato unico digitale. Direttiva (UE) 2019/790 e d.lgs. n. 177/2021 di recepimento*, Torino, 2022; G. Cassano - B. Tassone (a cura di), *Diritto industriale e diritto d’autore nell’era digitale*, Milano, 2022; E. Albanesi - A. Valastro - R. Zaccaria, *Diritto dell’informazione e della comunicazione*, cit.; M. L. Bixio (a cura di), *Crisi e resilienza del diritto d’autore. Il recepimento italiano della direttiva 2019/790*, Torino, 2024.

ro digitale dell'Europa",¹⁷ ha poi formalizzato l'intenzione di ripensare le norme del mercato interno per i servizi digitali, rilevando come tali servizi, in particolare quelli forniti dalle grandi piattaforme online, stiano determinando una profonda trasformazione dei flussi economici, delle relazioni sociali e dell'esercizio di alcuni diritti fondamentali, quali la libertà di espressione e l'accesso a informazioni verificate, offrendo, da un lato, nuove opportunità di crescita per il mercato unico, ma amplificando, dall'altro, i rischi per cittadini e utenti.

In particolare, la Commissione von der Leyen, nel constatare come la pandemia di COVID-19 avesse radicalmente cambiato il ruolo e la percezione della digitalizzazione della società e delle economie, accelerandone il ritmo, e avesse, altresì, messo in luce le vulnerabilità sistemiche dell'ambiente digitale, la dipendenza tecnologica dell'Unione europea e l'incidenza della disinformazione sull'effettivo esercizio dei diritti democratici, ha istituito una bussola per tradurre le ambizioni digitali dell'Unione per il 2030 in obiettivi concreti, inaugurando così "il decennio digitale" dell'Europa.¹⁸

Da dieci anni a questa parte l'Unione europea è così intervenuta in modo sempre più incisivo nel campo della regolamentazione digitale,¹⁹ riconoscendo il ruolo centrale assunto dalle grandi piattaforme online non solo come attori economici, ma anche come nuovi attori che, attraverso il loro potere, non esclusivamente di carattere economico, ma di natura più pervasiva,²⁰ sono capaci di incidere in profondità sulla sfera pubblica, sulla circolazione delle informazioni e sull'esercizio dei diritti fondamentali.

Pertanto, in un contesto segnato dall'ascesa di nuovi attori globali, meglio noti come i "giganti digitali", "*Giant-tech*" o "*gatekeeper*"²¹ (controllori dell'accesso alla Rete), che operano in condizioni di sostanziale asimme-

¹⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Plasmare il futuro digitale dell'Europa", COM (2020) 67 final, Bruxelles, 19 febbraio 2020.

¹⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, "Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale", COM (2021) 118 final, Bruxelles, 9 marzo 2021.

¹⁹ Sull'intervento regolatorio dell'Unione europea nei confronti dei nuovi poteri privati, ossia le grandi *corporations* del digitale che dominano la Rete, cfr. O. Pollicino, *Costituzionalismo digitale. Pensare la democrazia al tempo dell'IA*, Bologna 2025, 254.

²⁰ Cfr. O. Pollicino, *Di cosa parliamo quando parliamo di costituzionalismo digitale?*, cit., 570.

²¹ Ai sensi dell'art. 3 del regolamento (UE) 2022/1925 «1. Un'impresa è designata come gatekeeper se:

- a) ha un impatto significativo sul mercato interno;
- b) fornisce un servizio di piattaforma di base che costituisce un punto di accesso (gateway) importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali; e
- c) detiene una posizione consolidata e duratura, nell'ambito delle proprie attività, o è prevedibile che acquisisca siffatta posizione nel prossimo futuro».

tria normativa e informativa con gli operatori tradizionali del settore delle comunicazioni, le istituzioni europee hanno portato avanti un percorso normativo volto a ripristinare margini di sovranità normativa e tutela democratica.

Con tale obiettivo sono stati adottati due importanti strumenti, promossi con enfasi nel dicembre 2020 sottoforma di proposte legislative dalla Commissione europea, il cd. “*Digital services package*” dell’Unione: il regolamento (UE) 2022/2065 sui servizi digitali, noto anche come “*Digital Services Act*” o “DSA”,²² e il regolamento (UE) 2022/1925 sui mercati digitali, noto anche come “*Digital Markets Act*” o “DMA”,²³ volti non solo ad aggiornare la regolazione del mercato digitale europeo, ma anche, e soprattutto, a preservare i valori fondamentali dell’ordinamento unionale, tra cui il pluralismo dell’informazione quale componente essenziale del sistema democratico.

Si tratta di un processo di ridefinizione del quadro giuridico dell’Unione sull’ecosistema digitale tuttora *in fieri*, con l’adozione di misure che si inseriscono all’interno di una strategia volta a riaffermare la centralità del diritto dell’Unione europea nella definizione delle regole dell’ecosistema digitale, nella prospettiva di una “sovranità digitale” fondata sulla protezione dei diritti, sull’autonomia strategica e sulla responsabilità delle piattaforme. In questa prospettiva, degni di nota sono, pertanto, i recenti interventi del legislatore UE di cui al regolamento (UE) 2024/900 che stabilisce norme per la trasparenza e il targeting della pubblicità politica online, con l’obiettivo di contrastare la manipolazione delle informazioni e le interferenze straniere nelle elezioni²⁴ e il regolamento (UE) 2024/1083 sulla libertà dei

²² Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali). Sull’argomento, cfr., fra gli altri, L. Bolognini - E. Pelino - M. Scialdone (a cura di), *Digital Services Act e Digital Markets Act Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, Milano, 2023; F. Donà, *Libertà di manifestazione del pensiero online e content moderation dei nuovi poteri privati: rischi ed opportunità alla luce della nuova co-regolazione euro-unitaria*, in questa Rivista, 2, 2025, 224 ss.

²³ 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). In proposito, cfr., fra gli altri, M. Libertini, *Il regolamento europeo sui mercati digitali e le norme generali in materia di concorrenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 2022, 1069 ss.; L. Bolognini - E. Pelino - M. Scialdone, *Digital Services Act e Digital Markets Act Definizioni e prime applicazioni dei nuovi regolamenti europei*, cit.

²⁴ Regolamento (UE) 2024/900 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 marzo 2024 relativo alla trasparenza e al targeting della pubblicità politica. Sul tema si v. A. Licastro, *La regolazione dello spazio informativo disintermediato dinanzi alla progressiva avanzata della “synthetic media technology” in tempo di tornate elettorali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2024, 577 ss.; C. Lobascio, *Micro-targeting politico e protezione dei dati personali. Il regolamento (UE) 2024/900*,

media (noto anche come “*European Media Freedom Act*” o “EMFA”),²⁵ che istituisce un quadro normativo per promuovere un sistema mediatico libero e pluralista in tutta l’Unione, con l’obiettivo di tutelare la libertà e il pluralismo dell’informazione con una disciplina che si applica anche ai fornitori di servizi di media digitali e di contenuti online.

A fare da cornice alle citate riforme normative in materia di piattaforme, servizi e mercati digitali è, infine, il regolamento (UE) 2024/1689 sull’intelligenza artificiale (noto come “*AI Act*”),²⁶ adottato nel quadro del progressivo allineamento della disciplina europea del settore digitale alle istanze provenienti dal contesto globale.

La centralità della regolamentazione dello spazio digitale è stata confermata anche dalla nuova legislatura europea nel programma di lavoro per il mandato 2024-2029 della seconda Commissione von der Leyen,²⁷ così come centrale è stata considerata l’attuazione del regolamento europeo sull’intelligenza artificiale.

Muovendo da tali premesse poste dal legislatore europeo, il presente saggio si soffermerà sul tentativo da parte della direttiva (UE) 2019/790 di riequilibrare i rapporti di forza tra i giganti del web e altri attori nell’ecosistema digitale (editori) al fine di preservare, attraverso la tutela del diritto

in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2025, 205 ss.

²⁵ 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). Per approfondimenti cfr. G. E. Vigevari, *Il Regolamento europeo sulla libertà dei media: un passo verso un servizio pubblico indipendente*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2024, 725 ss.; S. Verza, *What is journalism in the digital age? Key definitions in the European Media Freedom Act*, in *Rivista Italiana di Informatica e Diritto*, 1, 2025, 125 ss.

²⁶ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull’intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull’intelligenza artificiale). Tra i numerosi contributi, si segnala G. Cassano - E. M. Tripodi (a cura di), *Il Regolamento europeo sull’intelligenza artificiale. Commento al Reg. UE n. 1689/2024*, Santarcangelo di Romagna, 2024; G. Taddei Elmi - A. Contaldo, *Intelligenza artificiale. AI Act – Regolamento (UE) 1689/2024. Il nuovo scenario giuridico europeo*, Pisa, 2024; B. Marchetti, *Intelligenza artificiale, poteri pubblici e rule of law*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, 2024, 49 ss.; A. Amoroso, *Relazione tra l’Intelligenza Artificiale e i suoi Dati*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, 3, 2024, 351 ss.; J. P. Solé, *Il regolamento dell’Unione europea sull’intelligenza artificiale, la discrezionalità amministrativa e la riserva di umanità*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 3, 2024, 825 ss.; M. Lembo, *L’intelligenza artificiale, l’identità digitale ed il Digital Services Act: dalla disciplina comunitaria a quella nazionale*, in *Diritto del Commercio Internazionale*, 4, 2024, 993 ss.; F. Paolucci - O. Pollicino - C. Waldron, *Rule of Law in the Age of AI*, in questa *Rivista*, 3, 2025, 197 ss.

²⁷ Le priorità della nuova Commissione europea sono pubblicate sul suo sito istituzionale.

d'autore, un'informazione pluralista e sostenibile.

L'analisi prenderà le mosse dalla direttiva (UE) 2019/790 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale che, con il suo art. 15 mira a bilanciare gli interessi dei titolari dei diritti d'autore con il diritto all'informazione e alla libera circolazione delle idee, riconoscendo agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico il diritto a un'equa remunerazione per l'utilizzo online dei loro contenuti da parte delle piattaforme del web. Sarà, quindi, esaminata la concreta applicazione di tale disposizione nel nostro ordinamento e il rinvio pregiudiziale disposto dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea da parte del giudice amministrativo italiano.

L'attuazione di tale normativa nel nostro ordinamento condurrà ad alcune riflessioni conclusive, alla luce dell'attuale contesto internazionale politico, economico e sociale.

La tutela del pluralismo informativo passa anche dalla tutela del diritto d'autore degli operatori del panorama informativo, richiedendo, in ultima istanza, una maggiore *accountability* dei giganti del web.

Come è stato opportunamente osservato, il processo di privatizzazione della sfera pubblica si è ampliato con l'irrompere del fattore tecnologico e la diffusione del sistema radiotelevisivo dalla seconda metà del secolo scorso,²⁸ determinando nuove forme di comunicazione collettiva e rinnovati modelli di produzione e circolazione delle informazioni.²⁹ Affinché il discorso pubblico possa assolvere alle proprie funzioni democratiche, esso non può ridursi a un insieme caotico di impulsi emotivi, ma necessita, invece, di un assetto istituzionale solido che garantisca l'apertura e l'accessibilità degli spazi di formazione dell'opinione pubblica, contrastando i fenomeni di privatizzazione e frammentazione autoreferenziale imposti dalle grandi piattaforme digitali.³⁰

2. Tutela del pluralismo informativo ai sensi della Direttiva Copyright: il diritto a un equo compenso degli editori

Dalla metà dell'Ottocento il sistema dell'informazione si è strutturato at-

²⁸ C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 545. Sull'evoluzione del sistema radiotelevisivo nell'ordinamento italiano cfr. A. Chimenti, *L'ordinamento radiotelevisivo italiano*, Torino, 2007.

²⁹ G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in *medialaws.eu*, 2018, 19 ss.

³⁰ C. Caruso, *Il tempo delle istituzioni di libertà. Piattaforme digitali, disinformazione e discorso pubblico europeo*, cit., 544.

torno a tre pilastri: le agenzie di stampa, i giornali e le rassegne stampa. Le agenzie si occupavano della raccolta di informazioni e notizie, i giornali della loro pubblicazione, mentre le rassegne stampa selezionavano e organizzavano gli articoli per offrirli a un pubblico mirato. Sullo sfondo, il diritto d'autore. Al centro di questa filiera si trovano i giornali, che costituiscono l'anello essenziale del processo: senza di essi, né la raccolta delle notizie né la loro selezione e diffusione avrebbero senso. Pertanto, la stampa ha storicamente rappresentato il fulcro del sistema informativo e ha avuto un ruolo fondamentale anche nella conquista della libertà di espressione. Proprio da questa funzione nasce, nel solco della Rivoluzione francese e delle rivoluzioni liberali dell'Ottocento, il diritto costituzionale alla libera manifestazione del pensiero, sancito oggi dall'art. 21 della Costituzione italiana, che tutela la libertà di espressione e garantisce l'indipendenza della stampa da autorizzazioni o censure.³¹

Il principio del pluralismo, nella specifica accezione di pluralismo informativo, rappresenta un valore essenziale dell'ordinamento nel settore delle comunicazioni di massa, e oggi si ritrova inscindibilmente integrato con l'ambito dei servizi digitali offerti tramite Internet. Tale rilevanza si fonda sulla peculiare capacità dei mezzi di comunicazione di veicolare contenuti idonei a influenzare l'opinione pubblica, con il rischio che essi si trasformino in strumenti di parte e compromettano, pertanto, l'equilibrio democratico.

A partire dalla sentenza 10 luglio 1974, n. 226, la Corte costituzionale ha ribadito con continuità che un'eccessiva concentrazione del potere informativo può generare una forza di condizionamento dell'opinione pubblica incompatibile con i principi fondamentali del sistema democratico, come affermato, tra le altre, nelle sentenze 21 luglio 1981, n. 148, 14 luglio 1988, n. 826, e 20 novembre 2002, n. 466.

Muovendo da tali premesse, ai fini del presente contributo, si osserva, in primo luogo, che tra le sfide imposte al legislatore europeo dal rapido sviluppo del settore digitale si può certamente annoverare quella relativa alla modernizzazione del diritto d'autore.

La continua evoluzione delle tecnologie digitali e delle reti di comunicazione ha profondamente modificato – semplificandole e innovandole – le modalità attraverso cui le informazioni vengono reperite, condivise e diffuse. In tale contesto, gli intermediari digitali e i motori di ricerca hanno assunto un ruolo centrale nella vita economica e sociale, offrendo strumenti nuovi per l'accesso e la diffusione dei contenuti informativi.

Parallelamente, le nuove modalità di distribuzione delle informazioni su internet hanno ampliato la platea degli utenti e trasformato la nozione di

³¹ V. Franceschelli, *Giornali, agenzie di stampa, rassegne stampa. La filiera dell'informazione e il diritto d'autore*, in *Rivista di Diritto Industriale*, 1, 2021, 48 ss.

“pubblicazione giornalistica”, includendovi non solo testi scritti, ma anche contenuti multimediali a essi associati, come immagini e video.

La disponibilità online di una vasta gamma di contenuti giornalistici ha favorito la nascita di nuovi servizi digitali, come gli aggregatori di notizie e i servizi di media monitoring, il cui modello economico si fonda in larga parte sul riutilizzo di tali pubblicazioni, da cui traggono ricavi. Questi servizi vengono generalmente offerti agli utenti in forma gratuita, essendo finanziati prevalentemente con introiti pubblicitari e mediante lo sfruttamento dei dati personali degli utenti attraverso la profilazione algoritmica,³² pratica che depauperava la riservatezza dell'utente e che, come è stato osservato, costituisce la lesione più significativa del suo rapporto con la piattaforma digitale.³³

Nel frattempo, i media tradizionali – televisione, radio ed editoria – hanno subito, nell'ultimo decennio, una contrazione significativa dei ricavi, sia da parte degli utenti sia, soprattutto, sul fronte della pubblicità. Pur essendo cresciuti i ricavi derivanti dalle attività online, essi non sono bastati a colmare le perdite legate al calo delle vendite nei canali tradizionali.

In particolare, il settore della stampa quotidiana, registrando una riduzione complessiva dei ricavi, appare tra i più colpiti, con un continuo declino delle vendite cartacee che non sembra poter essere invertito neanche dall'incremento delle vendite di copie in formato digitale.

In tale contesto si colloca la disciplina europea di cui alla Direttiva Copyright 2019/790 che, *inter alia*, ha inteso proteggere le pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo online.

Fino all'adozione della direttiva (UE) 2019/790, la tutela del diritto d'autore online è stata affidata nell'Unione alla direttiva 2001/29/CE sul diritto d'autore nella società dell'informazione, cd. “Direttiva *infosol*”,³⁴ e alla direttiva sul commercio elettronico (2000/31/CE), entrambe aventi lo scopo di creare un quadro giuridico armonizzato, condizione essenziale per l'efficace operatività del mercato unico UE. A questi atti normativi ha fatto poi seguito la direttiva 2004/48/CE, cd. “Direttiva *enforcement*”, che ha inteso rafforzare i mezzi a disposizione dei titolari dei diritti.³⁵

³² Su come la profilazione algoritmica contribuisca a selezionare contenuti determinanti per la formazione dell'opinione pubblica e per l'*agenda setting* politica cfr. M. Delmastro - A. Nicita, *Big Data. Come stanno cambiando il nostro mondo*, Bologna, 2019, 91.

³³ S. Mannoni - G. Stazi, *Is competition a click away? Sfida al monopolio nell'era digitale*, Napoli, 2018, 34.

³⁴ Direttiva 2001/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2001 sull'armonizzazione di taluni aspetti del diritto d'autore e dei diritti connessi nella società dell'informazione.

³⁵ Direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale.

Nondimeno, con la “Strategia per il mercato unico digitale in Europa” del 2015 la Commissione europea, rilevando un quadro giuridico UE frammentato in materia, ha evidenziato la necessità di una maggiore certezza giuridica al fine di promuovere un utilizzo più ampio e sicuro delle opere protette, in particolare, assicurando un’equa remunerazione ai titolari dei diritti e precisando le norme sugli intermediari online.³⁶

La tutela del diritto d’autore, difatti, riveste un ruolo fondamentale, ancorché spesso poco percepito, nell’industria dell’informazione e nell’assetto dei relativi mercati.³⁷

In particolare, con la Direttiva Copyright del 2019 il legislatore UE ha cercato di risolvere il problema del cd. “*value gap*”, ossia l’iniqua distribuzione, tra gli autori e i prestatori di servizi che operano in rete, del valore generato dallo sfruttamento in ambito digitale di opere e contenuti protetti da diritto d’autore per la veicolazione dei contenuti generati dai primi. Si tratta di un problema che è stato particolarmente avvertito dagli autori di pubblicazioni di carattere giornalistico.

La direttiva (UE) 2019/790 stabilisce un quadro giuridico che consente di stimolare «l’innovazione, la creatività, gli investimenti e la produzione di contenuti nuovi, anche in ambiente digitale, mirando a evitare la frammentazione del mercato interno» (considerando 2), mediante «norme relative ai diritti sulle pubblicazioni, all’uso di opere o altri materiali da parte dei prestatori di servizi online che memorizzano contenuti caricati dagli utenti e vi danno accesso, alla trasparenza dei contratti per autori e artisti (interpreti o esecutori), alla remunerazione di autori e artisti (interpreti o esecutori), nonché a un meccanismo per la revoca dei diritti che autori e artisti (interpreti o esecutori) hanno trasferito in esclusiva» (considerando 3).

Al riguardo occorre richiamare il considerando 54 della Direttiva Copyright, il quale prevede che: «Una stampa libera e pluralista è essenziale per garantire un giornalismo di qualità e l’accesso dei cittadini all’informazione e dà un contributo fondamentale al dibattito pubblico e al corretto funzionamento di una società democratica. [...]». Il successivo considerando 55 della direttiva afferma poi che: «Il contributo organizzativo e finanziario degli editori nel produrre pubblicazioni di carattere giornalistico va riconosciuto e ulteriormente incoraggiato per garantire la sostenibilità dell’editoria e favorire in tal modo la disponibilità di informazioni affidabili. [...]». La sostenibilità economica rappresenta oggi la principale sfida per il setto-

³⁶ Per una disamina degli atti programmatici che hanno condotto all’approvazione della direttiva (UE) 2019/790 cfr. S. Lavagnini (a cura di), *Iter della direttiva 2019/790 e sua implementazione in Europa e in Italia*, in *Il diritto d’autore nel mercato unico digitale. Direttiva (UE) 2019/790 e d.lgs. n. 177/2021 di recepimento*, 2022, 2 ss.

³⁷ G. Priora, *Diritto d’autore e accesso all’informazione giornalistica: accanimento o lungimiranza del legislatore comunitario?*, in *Diritto dell’Informazione e dell’Informatica*, 4, 2020, 836.

re dell'informazione: tanto gli editori tradizionali quanto quelli nativi digitali affrontano serie difficoltà sotto il profilo economico-finanziario, con il concreto rischio di non riuscire più a sostenere un modello di giornalismo fondato sulla qualità.

Tale situazione rischia di impattare il diritto fondamentale alla libertà di espressione e di informazione, tutelato su scala nazionale, europea e internazionale, dal momento che un sistema editoriale sano costituisce una garanzia essenziale per l'effettivo esercizio del diritto dei cittadini a ricevere un'informazione libera, pluralistica e indipendente.

Come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale italiana, quello fra libertà di informazione e Stato democratico è un legame indissolubile, così come indissolubile è il rapporto tra libertà di informare, libertà di essere informati e pluralismo dei media.³⁸

In questa visione il “diritto di informarsi” e di “ricevere informazioni” affermato dalla Corte costituzionale italiana scaturiva come «riflesso indiretto di quella “libertà di informare”, che risultava direttamente garantita dall'art. 21, assumendo il suo contenuto in relazione all'obbligo imposto allo Stato ed agli altri soggetti della sfera pubblica di non frapporre ostacoli e di non operare discriminazioni nei confronti dell'accesso dei singoli alle fonti di informazione. [...]».³⁹

Pertanto, l'intervento del legislatore europeo per garantire un giornalismo di qualità, che trova conferma nei principi della Costituzione italiana, evidentemente non può realizzarsi, in un sistema dell'informazione online, da un lato, non sostenibile economicamente da parte degli editori e, dall'altro, caratterizzato dall'assenza sulle grandi piattaforme digitali di contenuti giornalistici professionali.

In tale prospettiva, l'art. 15 della Direttiva Copyright, intitolato “Protezione delle pubblicazioni di carattere giornalistico in caso di utilizzo online”,⁴⁰

³⁸ «[...] negli orientamenti di questa giurisprudenza, il “diritto dell'informazione” si è venuto sempre più a intrecciare con una sorta di “teoria generale della democrazia”, che la Corte ha elaborato spinta dall'esigenza di ricercare il fondamento della “libertà di informazione”, anche al di là dei contenuti specifici dell'art. 21, nei principi ispiratori della nostra forma di Stato che, in quanto democratica, deve trovare la sua base nell'esistenza di un'opinione pubblica “consapevole”, cioè informata. Su questo piano si può, dunque, cogliere il senso di quella “coessenzialità”, che la Corte, in numerose pronunce, ha riferito al rapporto tra la libertà di espressione usata a fini informativi e la forma di Stato democratico, la cui essenza implica “pluralità di fonti di informazione, libero accesso alle medesime, assenza di ingiustificati ostacoli legali, anche temporanei, alla circolazione delle notizie e delle idee” (la sent. n. 105/1972, ripresa anche nella sent. n. 94 del 1977)». Così E. Cheli, *Libertà di informazione e pluralismo informativo negli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in A. Pisaneschi – L. Violini (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grotanelli de' Santi*, I, Milano, 2007, 1405 ss.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ L'art. 15 della direttiva (UE) 2019/790 recita come segue: «1. Gli Stati membri

prevede il riconoscimento agli editori di giornali di un diritto connesso da parte delle piattaforme per l'utilizzo online delle loro pubblicazioni ed obbliga gli editori medesimi a riconoscere una quota adeguata dei proventi agli autori delle pubblicazioni, contribuendo a correggere il divario di potere contrattuale tra le parti. Si tratta, di un modello che impatta sul ruolo e sulle responsabilità dei prestatori di un servizio della società dell'informazione, inteso come «qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi»,⁴¹ e che mira a soddisfare le istanze degli editori rispetto a una iniqua distribuzione del valore generato dallo sfruttamento di opere e contenuti protetti, così da promuovere, per quanto possibile, un *level playing field* nell'ecosistema informativo tra operatori tradizionali e i nuovi attori del web.

riconoscono agli editori di giornali stabilito in uno Stato membro i diritti di cui all'articolo 2 e all'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 2001/29/CE per l'utilizzo online delle loro pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di prestatori di servizi della società dell'informazione. I diritti di cui al primo comma non si applicano agli utilizzi privati o non commerciali delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di singoli utilizzatori. La protezione accordata a norma del primo comma non si applica ai collegamenti ipertestuali. I diritti di cui al primo comma non si applicano all'utilizzo di singole parole o di estratti molto brevi di pubblicazioni di carattere giornalistico.

2. I diritti di cui al paragrafo 1 non modificano e non pregiudicano in alcun modo quelli previsti dal diritto dell'Unione per gli autori e gli altri titolari di diritti relativamente ad opere e altri materiali inclusi in una pubblicazione di carattere giornalistico. I diritti di cui al paragrafo 1 non possono essere invocati contro tali autori e altri titolari di diritti e, in particolare, non possono privarli del diritto di sfruttare le loro opere e altri materiali in modo indipendente dalla pubblicazione di carattere giornalistico in cui sono inclusi. Quando un'opera o altri materiali è inclusa in una pubblicazione di carattere giornalistico sulla base di una licenza non esclusiva, i diritti di cui al paragrafo 1 non possono essere invocati per impedire l'utilizzo da parte di altri utilizzatori autorizzati. I diritti di cui al paragrafo 1 non possono essere invocati per impedire l'utilizzo di opere o altri materiali la cui protezione sia scaduta.

3. Gli articoli da 5 a 8 della direttiva 2001/29/CE, la direttiva 2012/28/UE e la direttiva (UE) 2017/1564 del Parlamento europeo e del Consiglio si applicano, *mutatis mutandis*, ai diritti di cui al paragrafo 1 del presente articolo.

4. I diritti di cui al paragrafo 1 si estinguono due anni dopo la pubblicazione della pubblicazione di carattere giornalistico. Tale termine è calcolato a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di pubblicazione di tale pubblicazione di carattere giornalistico. Il paragrafo 1 non si applica alle pubblicazioni di carattere giornalistico pubblicata per la prima volta prima del 6 giugno 2019.

5. Gli Stati membri provvedono affinché gli autori delle opere incluse in una pubblicazione di carattere giornalistico ricevano una quota adeguata dei proventi percepiti dagli editori per l'utilizzo delle loro pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione».

⁴¹ Ai sensi dell'art. 1, par. 1, lett. b), della direttiva (UE) 2015/1535 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

L'art. 15 della Direttiva Copyright stabilisce: i) il diritto degli editori di giornali di autorizzare o vietare la riproduzione o la comunicazione al pubblico delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione (in inglese, *Information Society Service Providers* o anche "ISSP"); ii) l'esclusione degli utilizzi privati o non commerciali da parte di singoli utilizzatori; iii) l'esclusione dei collegamenti ipertestuali, delle singole parole, degli estratti molto brevi o delle opere la cui protezione sia scaduta e; iv) il versamento di una quota adeguata dei proventi percepiti dai prestatori di servizi della società dell'informazione agli editori di giornali e, quindi, a giornalisti e agli autori.

Il legislatore dell'Unione europea ha voluto, pertanto, conferire agli editori prerogative che consentono loro di esercitare un controllo concreto ed effettivo sui loro diritti di proprietà intellettuale, potendo questi stabilire se, e a quali condizioni, in particolare economiche, intendano autorizzare i prestatori di servizi della società dell'informazione a riprodurre e a mettere a disposizione del pubblico i loro materiali protetti.

Si tratta di una disposizione la cui adozione è stata accompagnata da dure critiche sia durante l'iter legislativo di approvazione che a seguito dell'entrata in vigore della Direttiva Copyright,⁴² sebbene la centralità assunta dalle piattaforme digitali nel veicolare contenuti, opinioni e notizie avesse reso davvero imprescindibile una disciplina giuridica capace di garantire trasparenza, responsabilità e pluralismo.

A tal riguardo basti considerare che la televisione non rappresenta più il principale mezzo di informazione degli italiani, figurando come canale informativo privilegiato solo del 46,5% della popolazione adulta, mentre nel 2019 lo era ancora per il 67,4%. Si tratta di un calo di oltre 20 punti percentuali nell'arco di appena cinque anni che evidenzia con forza la profonda trasformazione in atto nel sistema dell'informazione.⁴³

Internet rappresenta, difatti, la principale fonte di accesso all'informazione per la maggior parte degli italiani, dal momento che oltre un italiano su due (52,4%) si informa oggi principalmente attraverso la Rete: motori di

⁴² Cfr. *inter alia*, C. Geiger - O. Bulayenko - G.F. Frosio, *The Introduction of a Neighbouring Right for Press Publishers at EU Level: the Unneeded (and Unwanted) Reform*, in *European Intellectual Property Review*, 39(4), 2017, 202; G. Colangelo - V. Torti, *Copyright, Online News Publishing and Aggregators: a Law and Economics Analysis of the EU Reform*, in *International Journal of Law and Information Technology*, 27(1), 2019, 75. E, per ciò che concerne il recepimento della direttiva (UE) 2019/790 nell'ordinamento italiano, come riportato nel successivo § 3, cfr. le critiche riportate in C. Sganga - M. Contardi, *The new Italian press publishers' right: creative, fairness-oriented...and invalid?*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 17, 2022, 421 ss.

⁴³ In tal senso Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, *Osservatorio annuale sul sistema dell'informazione*, 2025. Tuttavia, televisione, radio e carta stampata continuano a essere percepite come fonti più affidabili rispetto ai social network e alle piattaforme digitali.

ricerca, social media, siti web e app di testate giornalistiche sono divenuti le principali porte d'accesso all'informazione.

Si è andata, inoltre, attenuando la convinzione per cui i problemi che la radiotelevisione ha posto in passato, quali la scarsità del mezzo, il costo degli impianti, la natura tendenzialmente oligopolistica del mercato appaiono ormai superati.

Pertanto, stenta ad essere ormai confermata la convinzione che la nuova tecnologia della rete abbia egregiamente superato le lacune informative dei vecchi mass media.⁴⁴ Nel contesto attuale convivono, difatti, davanti ai nostri occhi due diversi scenari: «l'utopica generalizzazione della libertà di informazione a favore di tutti; il distopico asservimento di quella libertà alla logica affaristica dei nuovi giganti della rete».⁴⁵

3. La trasposizione dell'art. 15 della Direttiva Copyright nell'ordinamento italiano e la questione di pregiudizialità dinanzi alla Corte di giustizia UE

Il pieno godimento dei diritti da parte degli editori di giornali ai sensi dell'art. 15 della Direttiva Copyright ha richiesto l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure attuative capaci di creare un contesto giuridico favorevole al loro esercizio effettivo.

A tal fine, l'art. 15 della Direttiva Copyright è stato trasposto nell'ordinamento italiano ad opera del d.lgs. 177/2021,⁴⁶ che ha novellato la legge sul diritto d'autore 22 aprile 1941, n. 633, e ha inserito in quest'ultima l'art. 43-*bis*.⁴⁷

⁴⁴ M. Manetti, *Internet e i nuovi pericoli per la libertà di informazione*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2023, 524.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE".

⁴⁷ L'art. 43-*bis* della l. n. 633/1941 prevede che: «1. Agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico, sia in forma singola che associata o consorziata, sono riconosciuti per l'utilizzo online delle loro pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di prestatori di servizi della società dell'informazione di cui all'articolo 1, comma 1, lett. b), del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 223, comprese le imprese di media monitoring e rassegne stampa, i diritti esclusivi di riproduzione e comunicazione di cui agli articoli 13 e 16. 2. Per pubblicazione di carattere giornalistico si intende un insieme composto principalmente da opere letterarie di carattere giornalistico, che può includere altre opere e materiali protetti, come fotografie o videogrammi, e costituisce un singolo elemento all'interno di una pubblicazione periodica o regolarmente aggiornata, recante un titolo unico, quale un quotidiano o una rivista di interesse generale o specifico, con la funzione di informare il pubblico su notizie, o altri argomenti, pubblicata su qualsiasi mezzo di

comunicazione sotto l'iniziativa, la responsabilità editoriale e il controllo di un editore o di un'agenzia di stampa. Ai fini del presente articolo le pubblicazioni periodiche a fini scientifici o accademici non sono considerate quali pubblicazioni di carattere giornalistico.

3. Per editori di pubblicazioni di carattere giornalistico si intendono i soggetti che, sia in forma singola che associata o consorziata, nell'esercizio di un'attività economica, editano le pubblicazioni di cui al comma 2, anche se stabiliti in un altro Stato membro.

4. Sono fatti salvi in ogni caso i diritti riconosciuti dalla presente legge a favore degli autori e degli altri titolari di diritti concernenti opere o altri materiali inclusi in una pubblicazione a carattere giornalistico, compreso il diritto di sfruttarli anche in forme diverse dalla pubblicazione a carattere giornalistico.

5. Quando un'opera o altri materiali protetti sono inclusi in una pubblicazione di carattere giornalistico sulla base di una licenza non esclusiva, i diritti di cui al comma 1 non possono essere invocati per impedire l'utilizzo da parte di altri utilizzatori autorizzati o per impedire l'utilizzo di opere o di altri materiali la cui protezione sia scaduta.

6. I diritti di cui al comma 1 non sono riconosciuti in caso di utilizzi privati o non commerciali delle pubblicazioni di carattere giornalistico da parte di singoli utilizzatori, né in caso di collegamenti ipertestuali o di utilizzo di singole parole o di estratti molto brevi di pubblicazioni di carattere giornalistico.

7. Per estratto molto breve di pubblicazione di carattere giornalistico si intende qualsiasi porzione di tale pubblicazione che non dispensi dalla necessità di consultazione dell'articolo giornalistico nella sua integrità.

8. Per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico i prestatori di servizi della società dell'informazione riconoscono ai soggetti di cui al comma 1 un equo compenso. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni adotta un regolamento per l'individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso di cui al primo periodo, tenendo conto, tra l'altro del numero di consultazioni online dell'articolo, degli anni di attività e della rilevanza sul mercato degli editori di cui al comma 3 e del numero di giornalisti impiegati, nonché dei costi sostenuti per investimenti tecnologici e infrastrutturali da entrambe le parti, e dei benefici economici derivanti, ad entrambe le parti, dalla pubblicazione quanto a visibilità e ricavi pubblicitari.

9. La negoziazione, per la stipula del contratto avente ad oggetto l'utilizzo dei diritti di cui al comma 1, tra i prestatori di servizi della società dell'informazione, comprese le imprese di media monitoring e rassegne stampa, e gli editori di cui al comma 3, è condotta tenendo conto anche dei criteri definiti dal regolamento di cui al comma 8. Nel corso della negoziazione i prestatori di servizi della società dell'informazione non limitano la visibilità dei contenuti degli editori nei risultati di ricerca. L'ingiustificata limitazione di tali contenuti nella fase delle trattative può essere valutata ai fini della verifica del rispetto dell'obbligo di buona fede di cui all'articolo 1337 del codice civile.

10. Fermo restando il diritto di adire l'autorità giudiziaria ordinaria di cui al comma 11, se entro trenta giorni dalla richiesta di avvio del negoziato di una delle parti interessate non è raggiunto un accordo sull'ammontare del compenso, ciascuna delle parti può rivolgersi all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la determinazione dell'equo compenso, esplicitando nella richiesta la propria proposta economica. Entro sessanta giorni dalla richiesta della parte interessata, anche quando una parte, pur regolarmente convocata non si è presentata, l'Autorità indica, sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento di cui al comma 8, quale delle proposte economiche formulate è conforme ai suddetti criteri oppure, qualora non reputi conforme nessuna delle proposte, indica d'ufficio l'ammontare dell'equo compenso.

11. Quando, a seguito della determinazione dell'equo compenso da parte dell'Autorità

L'art. 43-*bis* l. 633/1941 ha previsto che agli editori siano riconosciuti i diritti esclusivi di riproduzione e comunicazione di cui agli articoli 13 e 16 l. 633/1941 da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione, nel cui alveo vengono anche ricondotte le imprese di media monitoring e rassegne stampa.

In particolare, l'art. 43-*bis* l. 633/1941 rimette in primo luogo alle parti il compito di definire, d'intesa tra loro e sulla base di trattative condotte secondo buona fede, l'ammontare dell'equo compenso, essendo facoltativa ed eventuale la possibilità di adire il giudice ordinario o di richiedere, in alternativa, l'intervento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni che si esprime sulla conformità delle rispettive proposte economiche ai criteri individuati nel regolamento da essa adottato ai sensi di legge, formulandone d'ufficio una proposta economica laddove queste siano dall'Autorità

per le garanzie nelle comunicazioni, le parti non addivengono alla stipula del contratto, ciascuna parte può adire la sezione del giudice ordinario specializzata in materia di impresa, competente ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, anche al fine di esperire l'azione di cui all'articolo 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192.

12. I prestatori di servizi della società dell'informazione, comprese le imprese di media monitoring e rassegne stampa, sono obbligati a mettere a disposizione, su richiesta della parte interessata, anche tramite gli organismi di gestione collettiva o entità di gestione indipendenti di cui al decreto legislativo 15 marzo 2017 n. 35, qualora mandatari, o dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, i dati necessari a determinare la misura dell'equo compenso. L'adempimento dell'obbligo di cui al primo periodo non esonera gli editori di cui al comma 3 dal rispetto della riservatezza delle informazioni di carattere commerciale, industriale e finanziario di cui sono venuti a conoscenza. Sull'adempimento dell'obbligo di informazione a carico dei prestatori di servizi vigila l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. In caso di mancata comunicazione di tali dati entro trenta giorni dalla richiesta ai sensi del primo periodo, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del soggetto inadempiente fino all'uno per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione. Per le sanzioni amministrative di cui al quarto periodo è escluso il beneficio del pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

13. Gli editori di cui al comma 3, sia in forma singola che associata o consorziata, riconoscono agli autori degli articoli giornalistici una quota, compresa tra il 2 per cento e il 5 per cento, dell'equo compenso di cui al comma 8, da determinare, per i lavoratori autonomi, su base convenzionale. Per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato tale quota può essere determinata mediante accordi collettivi.

14. I diritti di cui al presente articolo si estinguono due anni dopo la pubblicazione dell'opera di carattere giornalistico. Tale termine è calcolato a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data di pubblicazione dell'opera di carattere giornalistico.

15. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle pubblicazioni di carattere giornalistico pubblicate per la prima volta anteriormente al 6 giugno 2019.

16. Ai diritti di cui al comma 1 si applicano le disposizioni relative alle eccezioni e alle limitazioni previste dal Capo V del Titolo I, alle misure tecnologiche di protezione previste dal Titolo II-ter, alle difese e sanzioni giudiziarie di cui al Capo III del Titolo III, nonché l'articolo 2 della legge 20 novembre 2017 n. 167».

valutate come non conformi.

Dovendo l'art. 43-*bis* l. 633/1941 essere letto e interpretato alla luce dello spirito del diritto dell'Unione europea e, in particolare, della *ratio* sottesa alla formulazione dell'art. 15 della Direttiva Copyright, l'equo compenso è, preliminarmente, oggetto di una libera negoziazione tra le parti che, nel pieno esercizio della loro autonomia contrattuale, possono addivenire ad un accordo che tenga conto "anche" dei criteri indicati dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. L'art. 43-*bis*, nel compiere un necessario bilanciamento tra gli interessi in gioco, tiene conto della libertà di iniziativa economica delle parti, tutelata a livello costituzionale e manifestata nella libertà negoziale.

Cionondimeno, la norma, prevedendo l'intervento dell'Autorità su istanza di parte in caso di mancato accordo, prende in considerazione anche lo squilibrio di forza contrattuale esistente tra le parti coinvolte. Pertanto, il legislatore italiano da un lato ha inteso imporre obblighi di trasparenza ai prestatori di servizi della società dell'informazione, dall'altro ha inteso rafforzare la posizione degli editori di giornali nella negoziazione con i prestatori.⁴⁸

Il nuovo contesto digitale ha battezzato nuovi modelli di business, superando quelli cui si ancorava l'editoria tradizionale e assegnando un ruolo centrale alle piattaforme digitali nella diffusione dei contenuti. In un ambiente aperto e concorrenziale, le fonti di ricavo per gli editori derivano tanto dalla vendita dell'informazione (tramite abbonamenti o accessi a pagamento) quanto dalla pubblicità online.

In tale scenario, i criteri per la definizione dell'equo compenso devono riflettere un equilibrio tra l'esigenza di garantire un'informazione di qualità – assicurando una remunerazione adeguata ai produttori di notizie – e quella di favorire un'evoluzione efficiente e innovativa dell'intero settore, anche sul piano tecnologico. La natura economica dell'informazione, qualificabile come bene esperienza, unita alle trasformazioni strutturali e funzionali del sistema informativo online comporta il rischio di un progressivo deterioramento della qualità dei contenuti circolanti sulla rete, con il conseguente emergere di fenomeni di disinformazione.⁴⁹

In questa prospettiva, i criteri per la determinazione dell'equo compenso dovrebbero incentivare la produzione e la diffusione di contenuti informativi di qualità. Ciò costituisce un valore per tutti gli attori coinvolti: per gli editori, in quanto consente il riconoscimento del valore aggiunto proprio

⁴⁸ Così Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, delibera n. 3/23/CONS, recante "Regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all'articolo 43-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633", 2023, 9.

⁴⁹ Ivi, 11.

della pubblicazione giornalistica professionale; per i prestatori di servizi quali le grandi piattaforme online, e incluse le imprese di media monitoring e rassegna stampa, poiché la qualità dell'informazione contribuisce alla loro reputazione e può aumentare l'attrattività dei servizi offerti, anche agli occhi degli inserzionisti pubblicitari, accrescendo così il valore degli spazi da loro gestiti o messi a disposizione dagli editori; per gli utenti finali, poiché le pubblicazioni giornalistiche costituiscono uno strumento essenziale per l'esercizio dei diritti fondamentali e per la formazione di una consapevole percezione dei fenomeni economici, sociali e politici.⁵⁰

In esecuzione di quanto previsto al c. 8 dell'art. 43-*bis* della l. n. 633/1941, che conferisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni il potere di adottare un regolamento per definire i criteri e le procedure per la determinazione dell'equo compenso dovuto agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico per l'utilizzo online delle loro opere da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione, il 19 gennaio 2023, AGCom ha adottato la delibera n. 3/23/CONS con cui ha approvato l'allegato "Regolamento in materia di individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico di cui all'art. 43-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633".

Il Regolamento dispone che, decorso il termine di trenta giorni dall'avvio del negoziato senza che le parti abbiano raggiunto un accordo sull'ammontare del compenso, ciascuna di esse possa adire l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni per la determinazione dell'equo compenso, restando impregiudicato il diritto di ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria. AGCom, entro sessanta giorni dalla richiesta, individua la proposta economica conforme ai criteri stabiliti dal Regolamento medesimo ovvero, qualora nessuna proposta risulti conforme, determina d'ufficio l'ammontare dell'equo compenso.

In particolare, il Regolamento AGCom: *i*) ha individuato i criteri da utilizzare per determinare l'importo dell'equo compenso (art. 4), che includono la definizione di una base di calcolo che si basa sui ricavi pubblicitari dei prestatori di servizi della società dell'informazione derivanti dall'utilizzo online delle pubblicazioni giornalistiche degli editori, al netto dei ricavi degli editori derivanti dal traffico di reindirizzamento sul loro sito web; *ii*) ha determinato un'aliquota fino al 70% da applicare alla base di calcolo per determinare l'importo dell'equo compenso, sulla base di una serie di ulteriori criteri definiti all'art. 4;⁵¹ *iii*) ha definito i poteri ispettivi di AGCom

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ L'art. 4 del regolamento allegato alla delibera n. 3/23/CONS, rubricato "Criteri per la determinazione dell'equo compenso", prevede che: «1. L'equo compenso dovuto agli editori dai prestatori di servizi della società dell'informazione, diversi dalle imprese di

(art. 5), che può richiedere informazioni ai prestatori di servizi della società dell'informazione, imponendo a questi ultimi un corrispondente obbligo di fornire le informazioni richieste e ha previsto l'applicabilità di una sanzione amministrativa pecuniaria a carico dei soggetti inadempienti fino all'1% del fatturato realizzato sul mercato nazionale nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione; *iv*) ha, infine, disciplinato (artt. 8-12) la procedura per richiedere ad AGCom di determinare l'importo dell'equo compenso e le regole del relativo procedimento, con possibilità per l'Autorità di deliberarne unilateralmente l'ammontare (art. 12).

Tuttavia, il Regolamento dell'Autorità è stato messo in discussione da Meta Platforms Ireland Limited con ricorso proposto dinanzi al TAR del Lazio, sez. IV, per l'annullamento della delibera AGCom n. 3/23/CONS.

media monitoring e rassegne stampa, per l'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico è calcolato sulla base dei ricavi pubblicitari del prestatore derivanti dall'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico dell'editore, al netto dei ricavi dell'editore attribuibili al traffico di reindirizzamento generato sul proprio sito web dalle pubblicazioni di carattere giornalistico utilizzate online dal prestatore.

2. La modalità di determinazione della base di calcolo di cui al comma 1 tiene conto dei meccanismi di funzionamento dei servizi del prestatore e del relativo modello di business.

3. Alla base di calcolo di cui al comma 1 si applica un'aliquota fino al 70% determinata sulla base dei seguenti criteri, considerati cumulativamente e con rilevanza decrescente:

a) numero di consultazioni online delle pubblicazioni di carattere giornalistico dell'editore sui servizi del prestatore, espresse in termini di visualizzazioni e interazioni degli utenti e rilevate in conformità a criteri di correttezza metodologica, trasparenza e verificabilità;

b) rilevanza dell'editore sul mercato, espressa in termini di audience online e rilevata su base periodica da organismi dotati della massima rappresentatività dell'intero settore di riferimento anche alla luce dei processi di convergenza multimediale, ovvero da fonti terze accreditate, le cui metodologie di

rilevazione siano corrette, trasparenti e verificabili e la cui organizzazione risponda altresì a principi di terzietà, autonomia e indipendenza;

c) numero di giornalisti, inquadrati ai sensi di contratti collettivi nazionali di categoria, impiegati dall'editore per la realizzazione delle pubblicazioni di carattere giornalistico diffuse online;

d) costi comprovati sostenuti dall'editore per investimenti tecnologici e infrastrutturali destinati alla realizzazione delle pubblicazioni di carattere giornalistico diffuse online;

e) costi comprovati sostenuti dal prestatore per investimenti tecnologici e infrastrutturali dedicati esclusivamente alla riproduzione e comunicazione delle pubblicazioni di carattere giornalistico diffuse online;

f) adesione e conformità, dell'editore e del prestatore, ciascuno per la propria parte, a codici di condotta, ivi inclusi i codici deontologici adottati dal Consiglio nazionale dell'ordine dei giornalisti italiani, codici etici e standard internazionali in materia di qualità dell'informazione e di fact-checking maggiormente riconosciuti;

g) anni di attività dell'editore, anche in relazione alla storicità della testata in ambito nazionale e locale.

4. Fatta salva la libertà negoziale delle parti, la base di calcolo di cui al comma 1, nonché l'aliquota e i criteri di cui al comma 3, concorrono alla determinazione dell'equo compenso da parte dell'Autorità secondo la procedura di cui al Capo IV».

Nell'ambito di tale ricorso, con sentenza del 12 dicembre 2023, n. 18790, il giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea alcune questioni pregiudiziali⁵², relative all'adozione da parte degli Stati membri di obblighi imposti ai prestatori di servizi della società dell'informazione nell'ambito delle loro trattative con gli editori di giornali, interrogando la Corte di Lussemburgo sull'eventuale superamento dei limiti di cui al diritto dell'Unione e all'art. 15 della direttiva (UE) 2019/790 da parte della normativa italiana.

⁵² Le questioni pregiudiziali sono indicate al paragrafo 21 della sentenza medesima come di seguito riportate: «1) se l'art. 15 EUCD possa essere interpretato come ostativo all'introduzione di disposizioni nazionali – quali quelle previste dall'art. 43-bis della legge sul diritto di autore e quelle stabilite nella Delibera AGCom 3/23/CONS – nella parte in cui:

1.a) vengono previsti obblighi di remunerazione (equo compenso), in aggiunta ai diritti esclusivi indicati dallo stesso art. 15 EUCD, a carico degli ISSP ed in favore degli editori;
1.b) vengono stabiliti obblighi, a carico dei medesimi ISSP:

- di avviare trattative con gli editori,
- di fornire agli editori stessi ed alla Autorità regolatoria le informazioni necessarie ai fini della determinazione dell'equo compenso,
- nonché di non limitare la visibilità dei contenuti dell'editore nei risultati di ricerca in attesa del perfezionamento della negoziazione;
- 1.c) viene conferito all'Autorità regolatoria (AGCom):
- un potere di vigilanza e sanzionatorio,
- il potere di individuare i criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso,
- il potere di determinare, nel caso di mancato accordo fra le parti, l'importo esatto dell'equo compenso;

2) se l'art. 15 EUCD sia ostativo a disposizioni nazionali, quali quelle indicate al precedente punto 1), che impongono ai fornitori di servizi della società dell'informazione (ISSP) un obbligo di divulgazione dei dati, assoggettato a vigilanza da parte della stessa Autorità regolatoria nazionale, la cui inosservanza incontra l'applicabilità di misure sanzionatorie amministrative;

3) se i rammentati principi di libertà di impresa di cui agli articoli 16 e 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, di libera concorrenza di cui all'art. 109 T.F.U.E. e di proporzionalità di cui all'art. 52 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, ostino a disposizioni nazionali, quali quelle precedentemente indicate, che:

3.a) introducono diritti di remunerazione in aggiunta ai diritti esclusivi di cui all'art. 15 EUCD, la cui attuazione trova corredo nella già richiamata configurazione, a carico dei fornitori di servizi della società dell'informazione (ISSP), di un obbligo di avviare trattative con gli editori, di un obbligo di fornire agli editori e/o all'Autorità regolatoria nazionale le informazioni necessarie per determinare un equo compenso, nonché un obbligo di non limitare la visibilità dei contenuti dell'editore nei risultati di ricerca in attesa di tali trattative;

3.b) conferiscono a quest'ultima:

- un potere di vigilanza e sanzionatorio,
- il potere di individuare i criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso,
- il potere di determinare, nel caso di mancato accordo fra le parti, l'importo esatto dell'equo compenso».

La domanda di pronuncia pregiudiziale del giudice del rinvio italiano (causa C-797/23) risulta tuttora pendente dinanzi la Corte di giustizia.

L'Avvocato generale Maciej Szpunar, nel presentare le proprie conclusioni, ha osservato come gli editori si trovino oggi in una «posizione di vulnerabilità» di fronte alle piattaforme online e ha proposto alla Corte di giustizia UE di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal TAR del Lazio ritenendo non ostative le disposizioni di cui all'art. 15 della Direttiva Copyright alle disposizioni interne di uno Stato membro che: stabiliscono, per gli editori di giornali, il diritto a un'equa remunerazione come corrispettivo dell'autorizzazione all'utilizzo delle loro pubblicazioni da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione; impongono ai prestatori di servizi della società dell'informazione che intendano utilizzare tali pubblicazioni determinati obblighi in materia di trattative con gli editori, di divulgazione di informazioni e di buona fede nelle trattative; attribuiscono a un ente pubblico il potere di regolamentazione, di vigilanza e sanzionatorio, inclusa la possibilità di proporre criteri per determinare la remunerazione dovuta agli editori o l'importo di tale remunerazione, fatta salva la possibilità per gli editori di rifiutarsi di concedere una simile autorizzazione o di concederla a titolo gratuito; non impongano ai prestatori di servizi della società dell'informazione alcun pagamento in assenza di un collegamento con l'utilizzo effettivo di tali pubblicazioni; infine, non limitino in maniera vincolante la libertà contrattuale delle parti.⁵³

Nello specifico, l'Avvocato generale ha osservato come il settore dei media, e più in particolare quello della carta stampata, debba confrontarsi con importanti sconvolgimenti dovuti alla rivoluzione digitale che traggono origine: in primo luogo, dall'evoluzione delle abitudini degli utenti, che sostituiscono la carta stampata con un accesso online ai contenuti e, al contempo, diversificano, in ambiente digitale, le fonti di tali contenuti; in secondo luogo, dalla comparsa di servizi di rassegna stampa, spesso proposti dalle grandi piattaforme online, che producono un «effetto di sostituzione», permettendo agli utenti di conoscere, sebbene superficialmente, i contenuti giornalistici senza accedere alle fonti originali, ossia ai siti dei giornali e dei periodici; infine, dalla concorrenza esercitata nei confronti dei media tradizionali da Internet, in particolare dai social media.⁵⁴ Si tratta, osserva l'Avvocato generale, di «sconvolgimenti [che] hanno portato a una drastica riduzione delle entrate degli editori di giornali, che non sono più in grado di sostenere i costi associati al loro modello economico tradizionale. Tale riduzione è dovuta sia al crollo delle vendite di copie cartacee dei giornali e dei periodici sia alla perdita di introiti pubblicitari, ormai

⁵³ Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar presentate il 10 luglio 2025, causa C-797/23.

⁵⁴ *Ibid.*

raccolti, in particolare, dalle grandi piattaforme online».⁵⁵

Tuttavia, le conseguenze della crisi dei media tradizionali non sono solo di ordine economico, ma anche sociale e politico, giacché i media svolgono un ruolo fondamentale nel funzionamento delle società democratiche e costituiscono la principale fonte informativa affidabile per il grande pubblico nonché lo strumento più efficace per garantire il controllo da parte dell'opinione pubblica sull'operato dei protagonisti della vita politica.⁵⁶

Sebbene le conclusioni dell'Avvocato generale non vincolino i giudici della Corte di giustizia, esse rappresentano, nondimeno, un importante tassello nel riconoscere la necessità di riequilibrare l'asimmetria dei rapporti di forza tra piattaforme online e operatori dell'informazione.

Ciò posto, occorre evidenziare che, in attesa della pronuncia della Corte di giustizia UE sul rinvio pregiudiziale disposto dal giudice *a quo* italiano, il Regolamento di cui alla delibera n. 3/23/CONS, conformemente a quanto riconosciuto dalla giustizia amministrativa,⁵⁷ ha continuato a trovare applicazione. Ciò ha consentito ad AGCom di adottare la delibera n. 278/24/CONS, ossia il primo provvedimento con cui, per la prima volta, AGCom ha indicato la somma che un gigante del web come Microsoft Ireland Operations Limited deve versare a un editore (GEDI Gruppo Editoriale S.p.A.) per i contenuti giornalistici che il motore di ricerca Bing utilizza.⁵⁸

Come è stato autorevolmente osservato, si tratta di una decisione estremamente importante «perché apre la strada a un riequilibrio dei rapporti di forza nel mercato dell'informazione»,⁵⁹ che contribuirà a ristabilire un equilibrio, non solo sul piano economico, ma anche sul terreno culturale, della politica dell'informazione, dei corretti contrappesi democratici.⁶⁰

Merita infine di essere segnalata la delibera n. 180/25/CONS con cui AGCom nella riunione del 10 luglio 2025 ha adottato il provvedimento relativo all'equo compenso dovuto da Meta per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico del Gruppo Editoriale GEDI (tra cui,

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Con ordinanza dell'11 marzo 2024, n. 894, il Consiglio di Stato, ha accolto l'appello proposto da AGCom avverso la decisione cautelare del TAR del Lazio di cui alla sentenza n. 18790/2023 nella parte in cui il TAR sospendeva l'efficacia del regolamento AGCom sulla determinazione dell'equo compenso.

⁵⁸ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, delibera n. 278/24/CONS, recante «Determinazione dell'equo compenso ai sensi dell'articolo 12 del regolamento allegato alla delibera n. 3/23/CONS per l'utilizzo delle pubblicazioni di carattere giornalistico delle testate di GEDI Gruppo Editoriale Spa da parte di Microsoft Ireland Operations Limited», 2024.

⁵⁹ Così E. Cheli, *I giganti digitali pagano editori e redazioni. Ora regole per gli algoritmi*, cit.

⁶⁰ *Ibid.*

Repubblica e La Stampa) su Facebook. Si tratta del primo provvedimento che coinvolge un social network in cui l'Autorità, a seguito del mancato accordo tra le parti, ha esaminato le proposte economiche da esse formulate e, ritenendo che nessuna di queste fosse conforme ai criteri di cui all'art. 4 del Regolamento, ha determinato l'equo compenso spettante all'editore GEDI, in applicazione dei menzionati criteri.⁶¹

4. Conclusioni

Proprio per il peso delle considerazioni svolte dall'Avvocato generale e in relazione anche al contenuto della delibera AGCom, sarà interessante vedere, in tempi auspicabilmente brevi, le conclusioni a cui giungerà la Corte nella sua prossima sentenza.

Nell'attesa, giova annotare che di recente, il 5 settembre 2025, il Capo dello Stato, all'annuale incontro di Villa d'Este a Cernobbio tra imprenditori, manager e governo, riconoscendo la congruità del problema fin qui analizzato, ha lanciato un atto di accusa sul tema delle *"Giant Tech"*, parlando di «nuovo corporativismo globale» da parte di quelle che ha definito «nuove Compagnie delle Indie» impegnate in un progetto di influenza e sfruttamento coloniale. Il Presidente Mattarella, nel suo videomessaggio, ha esplicitamente parlato di «impulso di dominio di impronta neo-imperialista, letale per il futuro dell'umanità».

Nelle stesse ore Trump incontrava, tra gli altri, Mark Zuckerberg (Ceo di Meta), Sundar Pichai (Ceo di Google), Sergey Brin (co-fondatore di Google), Lisa Su (Ceo di AMD), Satya Nadella (Ceo di Microsoft), Bill Gates (fondatore di Microsoft), Tim Cook (Ceo di Apple), Sam Altman (Ceo di OpenAI) e Safra Catz (Ceo di Oracle), a conferma dei timori sull'eventualità che i titolari delle *"Giant Tech"* volessero rassicurare il presidente americano sull'appoggio che sono impegnate a garantirgli e sulla consapevolezza che hanno del potere della Casa Bianca di influire sui loro destini, sia sul terreno politico che economico.

Impegno che Trump di recente si è assunto e ha mantenuto pubblicamente rispetto a una rilevante decisione della Commissione europea. La quale, per iniziativa della sua vicepresidente Teresa Ribera, aveva comminato una sanzione di quasi tre miliardi di euro a Google perché le forme di "auto-

⁶¹ Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, delibera n. 180/25/CONS, recante "Determinazione dell'equo compenso ai sensi dell'articolo 12 del regolamento allegato alla delibera n. 3/23/CONS per l'utilizzo delle pubblicazioni di carattere giornalistico delle testate del Gruppo Editoriale GEDI da parte di Meta Platforms Ireland Limited", 2025.

pubblicità” del colosso violavano le norme concorrenziali dell’Unione.⁶² Nelle motivazioni della decisione la Commissione ha spiegato che «Google trae la sua principale fonte di reddito dalla pubblicità. In particolare, vende pubblicità sui propri siti web e applicazioni e funge da intermediario tra gli inserzionisti che desiderano pubblicare i propri annunci on line e gli editori (siti web e app di terze parti) che possono fornire tale spazio».

Seppure siano evidenti le ripercussioni sui bilanci delle aziende editoriali europee di un simile accaparramento del mercato pubblicitario, tuttavia, questa controversia si inserisce nel contesto di una vera e propria guerra commerciale in atto tra l’Unione europea e gli Stati Uniti. E si può, dunque, capire perché la presidente Ursula Von der Leyen e il commissario al commercio Marcos Sefcovic avessero a lungo discusso con Ribera - prima ancora che Google annunciasse ricorso avverso l’ammenda - e insistito per rinviare la decisione fino alla completa attuazione dell’accordo tra UE e USA sui dazi, raggiunto il 28 luglio 2025, dopo una lunga e difficile trattativa tra la stessa Von der Leyen e il presidente degli Stati Uniti Donald Trump.

La preoccupazione, rivelatasi, purtroppo, fondata, era che Trump non avrebbe accolto favorevolmente la pesante ammenda inflitta a una delle “*Giant Tech*” americane, minacciando ritorsioni. E infatti la reazione di Trump è giunta subito dopo la comunicazione della decisione sulla pesante ammenda a Google: «Non possiamo permettere che questo accada alla brillante ingegnosità americana e, se ciò dovesse accadere, sarò costretto ad avviare un procedimento ai sensi della Sezione 301 per annullare le sanzioni ingiuriose imposte a queste aziende americane contribuenti».

Un’aperta contestazione, quella del presidente USA, ai tentativi dell’Unione europea di imporre regole ai giganti del web sul proprio territorio, che lascia temere come, nel caso in cui la sentenza della Corte di giustizia possa - anche in parte - ripercorrere le conclusioni dell’Avvocato generale e quella della Commissione riguardante Google, l’attuazione della stessa possa incontrare serie difficoltà.

⁶² Commissione europea, *Case AT.40670-Google-Adtech & Data-related practices*, Bruxelles, 2025.

Abstract

Nella odierna “*speed democracy*” i giganti digitali guidano e trasformano sulla Rete la diffusione delle informazioni vere, controllate, false. In tale contesto, il contributo si propone di esaminare le sfide poste dalle “*Giant-tech*” alla tutela del pluralismo informativo e del diritto d’autore attraverso la disamina dell’art. 15 della direttiva (UE) 2019/790, cd. “Direttiva Copyright”, e del suo recepimento nell’ordinamento italiano. Il lavoro analizza, pertanto, il ruolo svolto dall’equo compenso nel riequilibrare l’asimmetria normativa e informativa tra piattaforme online e operatori dell’informazione, al fine di garantire, in ultima analisi, un’informazione pluralista e sostenibile.

In today’s “*speed democracy*” digital platforms guide and transform the spread of information - both true and false - on the Internet. This contribution aims to examine the challenges posed by “*Giant-tech*” to the safeguarding of information pluralism and copyright. It aims to do so through the examination of art. 15 of Directive (EU) 2019/790, so-called “copyright directive”, and its transposition into the Italian legal system. The paper examines the role played by fair compensation in rebalancing the regulatory and information asymmetry between online platforms and the media/information professionals, in order to ensure a pluralistic and sustainable information ecosystem.

Keywords

platforms – media pluralism – copyright – Directive (EU) 2019/790 – fair remuneration