

# **Enforcement del diritto d'autore. L'equo compenso derivante dall'utilizzo online delle pubblicazioni a carattere giornalistico\***

Augusto Preta - Laura Zoboli

## **Abstract**

In attuazione della direttiva (UE) 2019/790 (Direttiva sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale, per brevità "Direttiva Copyright"), l'art. 43-*bis* della legge sul diritto d'autore, introdotto con decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 177, afferma che i prestatori di servizi della società dell'informazione devono riconoscere agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico un equo compenso per l'utilizzo online delle loro pubblicazioni. In questo contesto, il Regolatore di settore (AGCOM) è chiamato a svolgere un duplice fondamentale ruolo. In primo luogo, deve precisare con apposito regolamento i criteri di riferimento per l'equo compenso, al fine di offrire alla contrattazione delle parti una valida gamma di strumenti per la conduzione delle trattative, improntandoli ai principi di correttezza e buona fede. In secondo luogo, pur restando impregiudicato il diritto delle parti di ricorrere all'autorità giudiziaria, l'AGCOM potrà essere chiamata a determinare caso per caso la misura dell'equo compenso nel caso di mancato accordo fra le parti.

Il presente articolo si sofferma dunque sul profilo dell'equo compenso derivante dall'utilizzo online delle pubblicazioni a carattere giornalistico, al fine di meglio chiarire il quadro normativo in vigore a livello italiano e di fornire strumenti utili per l'adozione del regolamento menzionato e per la riduzione al minimo delle controversie. In tal senso, vengono discussi i passaggi di rilievo del processo di attuazione della direttiva (UE) 2019/790 a livello nazionale e i criteri per la determinazione dell'equo compenso identificati nella normativa italiana, tenendo in adeguata considerazione le dinamiche di mercato e la necessità di ridurre al minimo il contenzioso. In particolare, il lavoro illustra criticamente tali criteri e discute come mitigarli, bilanciarli e integrarli, in coerenza con l'obiettivo di renderli quanto più efficaci per la determinazione dell'equo compenso, tenendo altresì in considerazione le peculiarità dell'informazione nel digitale, i rischi di *moral hazard* e di comportamenti opportunistici, nonché la necessità prioritaria di tutelare il pluralismo informativo.

In implementation of EU Directive 2019/790, Article 43-*bis* of the Italian Copyright Act, introduced by Legislative Decree No. 177 of 8 November 2021, states that information society service providers must pay publishers of journalistic publications fair compensation for the online use of their publications. In this context, the sector

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

regulator (AGCOM) is called upon to play a twofold fundamental role. First, it must define, by means of a specific regulation, the reference criteria for fair compensation, in order to offer the parties a valid range of instruments for the conduct of negotiations, guided by the principles of fairness and good faith. Second, without prejudice to the right of the parties to bring an action before the judicial authorities, AGCOM may be called upon to determine on a case-by-case basis the amount of fair compensation in the event of failure to reach an agreement between the parties.

This article therefore focuses on the profile of fair compensation deriving from the online use of publications of a journalistic nature, with the purpose of better clarifying the regulatory framework in force at Italian level and of providing useful tools for the adoption of the aforementioned regulation and for keeping disputes to a minimum. In this sense, the relevant steps of the implementation process of the EU Directive 2019/790 at national level and the criteria for the determination of fair compensation identified in the Italian legislation are discussed, taking into adequate consideration market dynamics and the need to minimise litigation. In particular, the paper critically illustrates such criteria and discusses how to mitigate, balance and integrate them, in line with the objective of making them as effective as possible for the determination of fair compensation, also taking into account the peculiarities of digital information, the risks of moral hazard and opportunistic behaviour, as well as the overriding need to protect information pluralism.

## **Sommario**

1. Introduzione. – 2. Definizione dei parametri per l'equo compenso. – 2.1 Potenziali limiti derivanti dall'attuale formulazione normativa. – 2.2. L'informazione digitale e le criticità di alcuni dei parametri proposti. – 2.2.1. L'informazione bene pubblico nel nuovo contesto digitale. – 2.2.2. L'informazione bene economico e le dinamiche nei mercati digitali multi-versante – 2.2.3. Specificità e differenza dell'informazione digitale nel versante media/editori – 2.2.4 Specificità e differenze dell'informazione digitale tra le diverse piattaforme. – 2.3. Ulteriori criticità dei criteri individuati e la tutela del pluralismo informativo – 2.3.1. Rischi rispetto a comportamenti opportunistici (*moral hazard*) – 2.3.2. Rischi rispetto al pluralismo informativo – 3. Riflessioni conclusive – 3.1. Revisione dei parametri esistenti

## **Keywords**

diritto d'autore - equo compenso - piattaforme - mercati digitali - pluralismo

---

## **1. Introduzione**

Il presente lavoro si sofferma sul profilo dell'equo compenso, come disciplinato a livello italiano, in attuazione della direttiva (UE) 2019/790 (Direttiva Copyright).<sup>1</sup> In

---

<sup>1</sup> Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto

particolare, il decreto legislativo di attuazione della Direttiva Copyright, entrato in vigore il 12 dicembre 2021,<sup>2</sup> afferma che i prestatori di servizi della società dell'informazione devono riconoscere agli editori un equo compenso per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico.

Introduce così un nuovo diritto in capo agli editori ad ottenere il riconoscimento di un equo compenso per i contenuti giornalistici pubblicati in rete.<sup>3</sup>

La normativa italiana ha suscitato nei mesi scorsi un ampio dibattito: da un lato vi sono coloro che hanno denunciato eccessi di delega, sviamenti rispetto agli obiettivi fissati dalla direttiva, effetti anticoncorrenziali, violazione del principio dell'autonomia negoziale e della libertà d'impresa; dall'altro lato, invece, c'è chi ha argomentato che le scelte proposte dal decreto legislativo fossero la legittima espressione della discrezionalità di cui gode ciascuno Stato membro in sede di recepimento di una direttiva europea.

Indubbiamente, il quadro frammentario che sta emergendo nel recepimento della Direttiva tra Stati membri potrebbe incidere negativamente sul tentativo di offrire un quadro normativo unitario e condiviso per il mercato unico digitale europeo.

A titolo esemplificativo, in Francia, dove la Direttiva è stata recepita da tempo,<sup>4</sup> il diritto connesso può essere concesso in licenza dagli editori e affidato in gestione a uno o più organismi di gestione collettiva. Un approccio differente è stato adottato in Olanda, dove è stata prevista l'attuazione del sistema di licenze collettive estese nella legislazione nazionale, ritenuta già in linea con l'articolo 15 della Direttiva, e stabilito il riutilizzo gratuito delle «singole parole o estratti molto brevi» di pubblicazioni di carattere giornalistico.<sup>5</sup>

Ciò premesso, la normativa italiana, nel suo complesso, rappresenta un *unicum* a livello europeo: le modalità di recepimento dell'art. 15 della Direttiva Copyright non trovano infatti riscontro in altri Stati membri che hanno già completato l'iter di recepimento. La normativa italiana costituisce un *unicum* anche nel prevedere un requisito di divulgazione con un termine per l'adempimento di soli trenta giorni in capo ai prestatori di

---

d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE, OJ L 130, 17.5.2019, p. 92–125. In particolare, l'art. 15 introduce un diritto connesso a favore degli editori di pubblicazione di carattere giornalistico, che copre la riproduzione e la messa a disposizione online delle pubblicazioni da parte dei fornitori di servizi della società dell'informazione. Lo scopo principale di tale diritto connesso è permettere agli editori di controllare l'uso delle loro pubblicazioni a stampa e di negoziare remunerazioni appropriate per gli usi autorizzati. Cfr. R. Matanovac Vuckovic, *The Effectiveness of the Press Publishers' Related Right*, in *IIC*, 52, 2021, 1050 ss.

<sup>2</sup> D. lgs. 8 novembre 2021, n. 177 di attuazione della direttiva (UE) 2019/790, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 283 del 27 novembre 2021. Tale decreto legislativo introduce tra l'altro l'art. 43-*bis* della legge sul diritto d'autore, che, all'ottavo comma, prevede che i prestatori di servizi della società dell'informazione riconoscano agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico un equo compenso per l'utilizzo online delle pubblicazioni di carattere giornalistico.

<sup>3</sup> Lo stesso utilizzo della parola "compenso" è stato oggetto di commento, poiché considerata tipica delle eccezioni e delle impostazioni di licenza obbligatoria, nel caso in cui i diritti esclusivi si trasformano in diritti di remunerazione. Cfr. C. Sganga, *The Many Metamorphoses of Related Rights in EU Copyright Law: Unintended Consequences or Inevitable Developments*, in *GRUR Int*, 10, 2021, 821 ss., spec. 826.

<sup>4</sup> Loi n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse

<sup>5</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden

servizi della società dell'informazione. In concreto, questi ultimi sono tenuti a mettere a disposizione, su richiesta della parte interessata o dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (d'ora in avanti l'AGCOM), ogni dato idoneo a determinare la misura dell'equo compenso. Sull'adempimento di tale obbligo vigila l'AGCOM, la quale, in caso di mancata comunicazione di tali dati entro trenta giorni dalla richiesta, può applicare una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del soggetto inadempiente fino all'1% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notifica della contestazione. In tale contesto, spetterà quindi all'AGCOM vigilare su tale flusso di informazioni e arginare eventuali richieste ambigue o eccessive.

Si ritiene importante richiamare tre ulteriori elementi parte del processo di attuazione della Direttiva Copyright a livello nazionale.

In primo luogo, in linea con quanto previsto dalla direttiva, l'equo compenso non è riconosciuto per i contenuti ad uso privato e ad uso non commerciale.

In secondo luogo, in sede di conversione dello schema di decreto, si è affermato come la fattispecie del caricamento online di una pubblicazione di carattere giornalistico ad opera dello stesso editore per sua libera scelta non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 43-*bis* della legge sul diritto d'autore,<sup>6</sup> che, invece, concerne l'utilizzo delle pubblicazioni di carattere giornalistico, i cui diritti appartengono agli editori, da parte di prestatori di servizi della società dell'informazione.<sup>7</sup>

In terzo e ultimo luogo, la normativa dovrebbe essere orientata nel senso di favorire l'affermazione di meccanismi che prevengano quanto più l'insorgere di possibili contenziosi.

Ad oggi, spetta all'AGCOM adottare un regolamento per l'individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso. L'obiettivo del presente lavoro è quindi di intervenire nel dibattito per fornire ulteriori strumenti all'AGCOM in vista della redazione del regolamento, di modo da contenere il contenzioso e identificare soluzioni razionali a problemi che altrimenti rischiano di portare editori e piattaforme a posizioni estreme e non risolvibili.

Nel dettaglio, nei paragrafi che seguono, si discuterà dei criteri per la determinazione dell'equo compenso, tenendo conto delle dinamiche di mercato e della necessità di renderli il più possibile efficaci in concreto, anche per contenere il successivo ricorso all'AGCOM.

L'AGCOM copre un duplice fondamentale ruolo in questo contesto.<sup>8</sup> In primo luogo, come ricordato, spetta all'Autorità precisare con apposito regolamento i criteri di

---

<sup>6</sup> Cfr. nota 3 *supra*.

<sup>7</sup> In particolare, nella Relazione illustrativa al decreto legislativo si chiarisce come per tale ragione non sia stato accolto quanto previsto al n. 3 del parere reso dalle Commissioni riunite VII e IX della Camera dei deputati, che richiedeva l'esclusione dall'ambito dell'utilizzo online di pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione il caso in cui la messa online di una pubblicazione di carattere giornalistico sulla piattaforma sia stata operata, per libera scelta, dall'editore stesso. Cfr. Relazione delle Commissioni riunite VII (cultura, scienza e istruzione) e IX (trasporti, poste e telecomunicazioni) del 20 ottobre 2021, 70.

<sup>8</sup> Secondo alcuni, il d. lgs. 177/2021 attribuisce un potere normativo, di arbitraggio e di *enforcement* all'AGCOM che rischia di sollevare questioni di invalidità. Cfr. C. Sganga - M. Contardi, *The new Italian press publishers' right: creative, fairness-oriented... and invalid?*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 17(5), 2022, 421 ss.

riferimento per l'equo compenso, al fine di offrire alla contrattazione delle parti una valida gamma di strumenti per la conduzione delle trattative, improntandoli ai principi di correttezza e buona fede. Una volta definiti tali criteri, gli editori e i prestatori di servizi della società dell'informazione si troveranno a negoziare contratti aventi ad oggetto l'utilizzo dei diritti di comunicazione e riproduzione delle pubblicazioni di carattere giornalistico, tenendo in considerazione i criteri definiti dal regolamento dell'AGCOM.

In secondo luogo, l'AGCOM potrà essere chiamata a determinare caso per caso la misura del compenso nel caso di mancato accordo fra le parti.<sup>9</sup> Infatti, fermo restando il diritto delle parti di ricorrere all'autorità giudiziaria,<sup>10</sup> se entro trenta giorni dalla richiesta di avvio del negoziato da una delle parti interessate non è raggiunto un accordo sull'ammontare del compenso, ciascuna delle parti può rivolgersi all'AGCOM per la determinazione dell'equo compenso, esplicitando nella richiesta la propria proposta economica.<sup>1112</sup>

<sup>9</sup> L'introduzione di processi negoziali guidati e di un potere di arbitraggio pervasivo da parte dell'AGCOM è ispirata dall'obiettivo di creare un *level playing field* per gli editori nei confronti delle piattaforme, indipendentemente dalle loro dimensioni e dal loro potere contrattuale, al fine di evitare distorsioni del mercato e condizioni più favorevoli agli *hub* editoriali centralizzati/agglomerati. Tuttavia, anche se le intenzioni sono condivisibili, questo approccio solleva molteplici complessità. Cfr. U. Furgal, *The EU press publishers' right: where do Member States stand?*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 16(8), 2021, 887 ss.; C. Sganga - M. Contardi, *The new Italian press publishers' right: creative, fairness-oriented... and invalid?*, cit.

<sup>10</sup> Ciò significa che sia i *provider* che gli editori potranno non solo chiedere un risarcimento per illecito, ma anche richiedere la concessione di ingiunzioni positive e negative, compresa l'imposizione di un obbligo contrattuale, parificando le loro posizioni in modo non pienamente compatibile con la ratio sottesa all'art. 15 della Direttiva Copyright. Cfr. G. Colangelo, *L'Italia stravolge la Direttiva Copyright*, in *Formiche*, luglio 2021; M. Scialdone, *Il governo dà l'ok al decreto sulla Direttiva Copyright. Cosa non funziona*, in *Formiche*, agosto 2021.

<sup>11</sup> L'approccio italiano assomiglia così, ma solo in parte, alla soluzione adottata dal legislatore australiano che, invece, segue un approccio *sui generis* che si muove al di fuori del diritto d'autore e mira a riequilibrare il potere contrattuale di tutte le parti attraverso schemi di arbitrato pervasivamente regolamentati. Elemento chiave della soluzione australiana è appunto la previsione di un processo di arbitrato vincolante, fortemente proceduralizzato. In particolare, nell'ambito dell'arbitrato, le parti dovranno formulare un'offerta, che spetterà poi al collegio arbitrale selezionare, scartare o chiedere di modificare. Per un approfondimento sul modello australiano, si veda: Australian Competition and Consumer Commission, *Draft news media bargaining code*, 2020. Sul punto, si vedano anche G. Colangelo, *Enforcing Copyright Through Antitrust? A Transatlantic View of the Strange Case of News Publishers Against Digital Platforms*, Stanford-Vienna TILF Working Paper No. 66 2020; U. Furgal, *Making Google and Facebook pay? Comparing the EU press publishers' right and Australian Draft Media Bargaining Code*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 16(8), 2021, 887 ss.; E. Perotti, *Copyright lo stato dell'arte nel mondo*, intervista di M.P. Rossignaud, in *media2000.it*, giugno 2021.

<sup>12</sup> Si può altresì richiamare il più recente approccio adottato dal Canada. In particolare, la Fédération Nationale des Communications ha proposto di concedere agli editori di notizie un diritto di remunerazione ai sensi del Copyright Act. Il comitato permanente del Parlamento canadese per l'industria, la scienza e la tecnologia è poi giunto alla conclusione che mancano le prove per un diritto degli editori di stampa in stile UE (cfr. Canadian Parliament's Standing Committee on Industry, Science and Technology, *Statutory Review Of The Copyright Act*, 2019). Invece, ha chiesto uno studio sulla remunerazione dei giornalisti, le entrate degli editori di notizie, le licenze concesse ai fornitori di servizi online e la violazione del *copyright* sulle loro piattaforme, la disponibilità e l'uso dei servizi online, e la concorrenza e l'innovazione nei mercati online. In Canada, poi, i rappresentanti dei media di notizie, in una lettera ai membri del Parlamento, hanno sostenuto che «Australia has figured out the solution [and it] costs the taxpayer absolutely nothing» (cfr. E. Perotti - O. Pollicino - G. De Gregorio, *Flexing the Muscles of Information Power. On the*

Entro sessanta giorni dalla richiesta della parte interessata, anche quando una parte pur regolarmente convocata non si è presentata, l'AGCOM indica, sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento di cui sopra, quale delle proposte economiche formulate è conforme ai suddetti criteri oppure, qualora non reperi nessuna delle proposte, può indicare d'ufficio l'ammontare dell'equo compenso.

Si ribadisce che la procedura stragiudiziale innanzi all'AGCOM ha carattere volontario e non pregiudica il diritto delle parti di ricorrere all'autorità giudiziaria. Quando anche a seguito della determinazione dell'equo compenso da parte dell'AGCOM le parti non addiventano alla stipula del contratto, ciascuna di esse può adire la sezione del giudice ordinario specializzata in materia d'impresa. Certo è, come ricordato, che il regolamento adottato dall'AGCOM perseguirà tra i suoi obiettivi quello di minimizzare il contenzioso, tanto nel senso di ricorso all'AGCOM stessa quanto, e soprattutto, al giudice ordinario.

Un possibile ulteriore profilo di interesse riguarda l'opportunità di prevedere un adeguato coinvolgimento delle parti interessate da parte dell'AGCOM. Pur non essendo stati previsti tavoli *ad hoc*, l'adozione di regolamenti da parte dell'AGCOM è sempre preceduta da una fase di ampio dibattito e di consultazione – sostanziale e non rituale – con le parti interessate, costituendo un importante momento per individuare criteri che più efficacemente possano rispondere all'esigenza perseguita dal legislatore, nel rispetto dell'autonomia negoziale delle parti.

Sebbene non sia oggetto di specifico approfondimento nel presente contributo, si ritiene di fondamentale importanza tenere in adeguata considerazione la necessità di mantenere uno spazio per la libertà contrattuale delle parti. Non lasciare agli editori la libertà di scegliere se concludere o meno accordi con le piattaforme o, di fatto, limitare la possibilità di fornire licenze gratuite, rischierebbe infatti di ridurre l'accesso all'informazione e di porre un freno allo sviluppo di quelle imprese che intendono sfruttare al massimo le opportunità offerte dal digitale.

Sul punto vengono quindi in rilievo la libertà contrattuale e di iniziativa economica delle parti, quali principi fondamentali che, nell'ambito della pubblicazione di contenuti online, si sostanziano nella necessità di garantire alle piattaforme libertà nella scelta dei contenuti da rendere disponibili, nella selezione dei propri partner e nella determinazione delle circostanze che rendono un contenuto non adeguato o non sufficientemente rilevante per essere ospitato sulla piattaforma, allo stesso modo di come agli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico debba essere consentita la libertà di avere interlocuzioni con le piattaforme o di non postare sulle piattaforme le proprie pubblicazioni.

Ciò non toglie, come si vedrà nel par. 2.2.4, che non tutte le piattaforme procedono a una valutazione della rilevanza dei contenuti editoriali, prima di renderli disponibili al pubblico.

L'obiettivo di una tutela sistemica dei diritti fondamentali potrebbe poi essere realizzato se si riuscisse ad avere una visione più inclusiva ed equilibrata dell'insieme dei valori

---

*Australian News Media Mandatory Bargaining Code*, in *Verfassungsblog*, 26 febbraio 2021). Si vedano anche R. Tumilty, *Canada may soon enact rules forcing Facebook to pay news outlets for content*, in *National Post*, settembre 2020; R. Whitehead, *New Australian code of conduct locks in payments from Big Tech for content*, in *International News Media Association*, agosto 2020.

e dei diritti in gioco e che spesso sono coinvolti nelle operazioni di bilanciamento, come ad esempio quelli del pluralismo informativo e dell'iniziativa economica.

## **2. Definizione dei parametri per l'equo compenso**

### **2.1 Potenziali limiti derivanti dall'attuale formulazione normativa**

L'AGCOM, dunque, è chiamata ad adottare un regolamento per l'individuazione dei criteri di riferimento per la determinazione dell'equo compenso, tenendo conto tra l'altro dei seguenti parametri:<sup>13</sup>

numero di consultazioni online dell'articolo;

anni di attività e della rilevanza sul mercato degli editori;

numero di giornalisti impiegati;

costi sostenuti per investimenti tecnologici e infrastrutturali da entrambe le parti;

benefici economici derivanti, ad entrambe le parti, dalla pubblicazione quanto a visibilità e ricavi pubblicitari.

L'AGCOM può a sua volta integrare tali criteri. Essi, infatti, non sono esaustivi, ma andranno considerati insieme agli ulteriori criteri individuati nel regolamento dall'AGCOM per la determinazione dell'equo compenso.

In questo senso, come ricordato, l'obiettivo primario del presente lavoro è di contribuire all'individuazione dei parametri più efficaci per la determinazione dell'equo compenso, in vista dell'emanazione del regolamento.

Al fine di supportare l'AGCOM in questo compito, è importante discutere dei criteri identificati nella normativa nazionale, per poi passare alla discussione di come mitigare, bilanciare e integrare detti criteri, in coerenza con gli obiettivi ricordati.

Un primo rischio che si intravede basandosi sui criteri su menzionati è di fermarsi a una visione dell'informazione online basata su parametri derivanti dal mondo "analogico", non in linea con l'evoluzione del fenomeno in ambiente digitale, a cui si collega anche un ulteriore rischio, legato a possibili fattori di discriminazione, come eviden-

---

<sup>13</sup> In Francia, a cui tali criteri in parte si ispirano, l'art. 4 della l. 2019-775 del 24 luglio 2019 stabilisce che il compenso dovuto per i diritti connessi per la pubblicazione o comunicazione al pubblico di pubblicazioni a stampa digitale è basato sui proventi dello sfruttamento di qualsiasi tipo, diretto o indiretto o, in mancanza, valutato su base forfettaria. Inoltre, la fissazione dell'importo della remunerazione tiene conto di alcuni criteri, quali: a) gli investimenti umani, materiali e finanziari effettuati dagli editori e dalle agenzie di stampa; b) il contributo delle pubblicazioni di stampa all'informazione politica e generale; c) la misura in cui le pubblicazioni di stampa sono utilizzate dai servizi di comunicazione pubblica online. Su queste basi è stato stipulato un accordo sui diritti connessi tra l'Alliance de la Presse d'Information Générale (Apig), che rappresenta oltre 300 editori, e Facebook. L'accordo ha una validità di tre anni, rinnovabili, permettendo di calcolare la remunerazione della testata quando i suoi articoli sono pubblicati e condivisi sulla piattaforma Facebook. Gli editori potranno stipulare con Facebook due tipi di accordi: uno per i servizi attualmente in vigore e uno per "Facebook News" che è stato lanciato in Francia il mese di gennaio 2022. Il calcolo della somma che Facebook deve pagare all'editore, prende in considerazione più parametri: la diffusione del giornale (rilevata e certificata dall'ACPM – istituto abilitato dagli editori a rilevare la diffusione cartacea e digitale), il numero di *followers* Facebook del giornale e il numero di interazioni generato dall'articolo sulla piattaforma Facebook. Per le testate minori è stata fissata una "soglia minima" di remunerazione.

ziato nel paragrafo che segue.

Inoltre, i criteri elencati, se non integrati con dei nuovi, rischiano di favorire ulteriori pratiche negative, legate a comportamenti opportunistici, così come analizzati nel par. 2.3.1, come pure assecondare quella tendenza a una riduzione del pluralismo, che nel mondo digitale si manifesta nell'aumento crescente di disinformazione e disinformazione, come evidenziato nel par. 2.3.2.

All'opposto, anche in ragione della natura dell'autorità chiamata ad operare in questo ambito, tali criteri dovrebbero cercare di valorizzare quelle pubblicazioni che si caratterizzano per la diffusione di una informazione qualificata e attendibile, a garanzia e a tutela del pluralismo.

In questa chiave, il presente lavoro si concentra proprio sulla necessità di tenere in maggior considerazione questi aspetti, al fine di favorire la migliore determinazione dei criteri per la definizione dell'equo compenso, analizzando i limiti e le criticità di quelli individuati, anche alla luce delle caratteristiche e delle specificità dell'informazione online rispetto a quella cartacea.

## **2.2 L'informazione digitale e le criticità di alcuni dei parametri proposti**

### **2.2.1. L'informazione bene pubblico nel nuovo contesto digitale**

L'informazione è un bene che si caratterizza per alcuni particolari aspetti.

È un bene pubblico, fondamentale, non rivale e non escludibile, poiché rappresenta lo strumento a disposizione della collettività per permettere ai cittadini di operare le proprie scelte e consentire il realizzarsi nella società delle dinamiche democratiche, tutelate dall'art. 21 della Costituzione. In tal senso, il pluralismo, elemento costitutivo dell'AGCOM, ne rappresenta la sua più evidente espressione.

È al contempo un bene economico, caratterizzato da elevati costi fissi, affondati e non recuperabili per fornire l'infrastruttura, da cui deriva che coloro che offrono l'informazione – editori – debbono in primo luogo recuperare i costi derivanti dagli ingenti investimenti effettuati, oltre ad ottenere un ragionevole margine di profitto.

Si evidenzia qui una prima apparente contraddizione – o quantomeno una necessità di bilanciamento – che è data da un lato della non escludibilità del bene pubblico informazione e, dall'altro, dal far pagare un prezzo che copra almeno i costi di produzione del bene economico informazione.

Il bene pubblico presenta infatti due caratteristiche che lo distinguono dal bene privato: la non rivalità (o indivisibilità) e la non escludibilità.<sup>14</sup> Un bene non rivale è un bene il cui consumo da parte di una persona non diminuisce la quantità disponibile per gli altri.<sup>15</sup> La non escludibilità comporta invece l'impossibilità di escludere qualcuno dal

---

<sup>14</sup> K. J. Arrow, *Economic Welfare and the Allocation of Resources for Innovation*, in Nelson R.R. (ed.), *The rate and direction of inventive activity*, Princeton, 1962, 609 ss.

<sup>15</sup> L'esempio classico è quello delle candele: quando una seconda candela si accende utilizzando la



consumo del bene, anche se non paga alcun prezzo per lo stesso. Ciò deriva da considerazioni tecniche o etiche, a differenza dell'indivisibilità che è una proprietà specifica del bene.<sup>16</sup>

La non escludibilità pone peraltro dei problemi di incentivi alla creazione. Se quel bene non produrrà ricavi o solo in misura non sufficiente a coprire i costi fissi di produzione, poiché non vi sono sufficienti consumatori disposti a pagare per esso, è possibile che quel bene non venga mai prodotto. Di fatto, mentre la non rivalità del bene spinge per un uso gratuito dello stesso, la non escludibilità richiede una soluzione al problema del recupero dei costi fissi di produzione.

Nel nostro caso, se l'informazione si caratterizza per un verso come bene non rivale, che, per il solo fatto di essere messo a disposizione di un individuo è a disposizione di tutti,<sup>17</sup> da cui discende la sua gratuità e universalità, la natura di bene economico deve fare i conti con il problema della sua (non) escludibilità. In questo senso l'informazione tradizionale ha adottato un meccanismo ibrido/misto di finanziamento – pubblicità/finanziamento diretto – che contempera in qualche modo le due esigenze.

Nel nuovo contesto digitale però l'informazione muta radicalmente la sua natura. Come per altri settori dei media (musica, video-games, audiovisivo), il modello di offerta basato sulla intermediazione e l'aggregazione dei contenuti operata dall'editore lascia il posto a un'offerta molto più ampia e personalizzata, in cui l'informazione si caratterizza come bene esperienza (cfr. par. 2.3.2) e in cui la piattaforma diventa il fattore critico e decisivo per la sua diffusione.

Questo processo, che ha determinato una profonda ristrutturazione di tutte le industrie, non solo dei media, ha un impatto ancor più rilevante nel contesto dell'informazione. Se infatti, come già avvenuto per la musica e per il resto dei media tradizionali, gli editori ottengono meno entrate nel passaggio dall'analogico al digitale, c'è il rischio che producano meno contenuti e/o di qualità inferiore. I consumatori a loro volta rischiano quindi di trovarsi di fronte a un accesso ridotto a informazioni e servizi online diversi e di alta qualità.

Per far fronte a questo problema, gli editori possono esplorare strategie di monetizzazione alternative, in primo luogo facendo pagare ai consumatori l'accesso ai loro siti web o app. Possono inoltre, sempre sui propri siti o app, farsi remunerare, attraverso la pubblicità (online).

In entrambi i casi però, in un ambiente più aperto e concorrenziale, gli editori devono fare i conti con una competizione molto più agguerrita, poiché aumenta il numero dei soggetti fornitori di notizie, che si confrontano su tipologie di offerta e modelli di business diversi da quelli del mondo tradizionale della carta stampata, così come

---

fiamma della prima, non c'è nella prima alcuna perdita di luce o di calore. Rientrano in questa categoria la difesa nazionale, le strade, i servizi dei fari, l'informazione. Considerando la nullità dei costi marginali, il bene non rivale o indivisibile garantisce il massimo benessere sociale quando il prezzo è pari a zero. Se così non avviene, coloro che non sono disposti a pagare sarebbero esclusi, laddove il loro consumo non determinerebbe alcun costo.

<sup>16</sup> Va peraltro sottolineato come la loro collocazione non sia rigida, dal momento che alcuni di questi beni hanno perduto (o ridotto) nel tempo tali caratteristiche. Ad esempio, le strade sono un bene non rivale, ma possono essere escludibile quando venga richiesto un pedaggio per entrarvi.

<sup>17</sup> R. G. Picard., *Media Economics*, London 1989, 65.

approfondito nel par. 2.2.3.

Per consentire al sistema di mantenere un elevato livello di ricavi anche nel nuovo contesto digitale, la più ampia circolazione diventa pertanto la condizione necessaria per raggiungere tale obiettivo.

La pubblicità digitale in questo contesto diventa pertanto la principale fonte di finanziamento e le piattaforme, in virtù degli effetti di rete e delle esternalità positive legati alla natura multi-versante della loro attività (vedi paragrafo successivo), assumono dunque un ruolo centrale nel nuovo sistema dell'informazione, accrescendo il valore delle risorse che affluiscono al sistema (pubblicità online) e favorendo l'accesso e il consumo d'informazione da parte degli individui/consumatori.

D'altro canto, nel momento in cui è usata per finanziare contenuti importanti per il pubblico o che hanno benefici pubblici più ampi, come il giornalismo, lo sviluppo di questi servizi digitali non implica soltanto la necessità di valutare tali fenomeni dal punto di vista del mercato, ma, come vedremo più in dettaglio nel par. 2.3.2, anche sotto altri profili, quali la tutela del pluralismo politico, sociale e culturale, la salvaguardia dell'informazione come servizio di interesse generale, ivi incluso il diritto dei cittadini ad essere informati, la protezione della dignità delle persone, nel quadro del pieno rispetto della libertà d'espressione e della libertà editoriale.

In questa prospettiva, i criteri identificati nella normativa sembrano troppo ancorati a una visione dell'informazione basata su parametri derivanti dal mondo "analogico", non in linea con l'evoluzione del fenomeno appena descritta, e ulteriormente approfondita nel par. 2.2.3.

Si pensi soprattutto ai criteri quali gli «anni di attività, la rilevanza sul mercato degli editori di pubblicazioni di carattere giornalistico e il numero di giornalisti» che, se usati come elementi distintivi, potrebbero favorire i grandi editori a stampa, dando luogo a possibili forme di discriminazione nei confronti degli editori nativi digitali, dei nuovi produttori di notizie (blog, siti, altro) e, più in generale, dei nuovi entranti e degli editori di dimensioni minori.

Inoltre, nel rapporto tra editori / produttori d'informazione e piattaforme, se appare opportuno riconoscere una remunerazione per chi crea notizie e dunque contribuisce indirettamente anche al realizzarsi del processo democratico, va anche evitato di incoraggiare comportamenti parassitari od opportunistici che non favoriscono l'efficienza economica e il corretto funzionamento del mercato, riducendo la spinta all'innovazione e il mantenimento degli standard di qualità necessari ad evitare le derive negative (disinformazione, *fake news*, *hate speech*, etc.).

In tale prospettiva, qualsiasi intervento in questo ambito dovrà essere proporzionato ed equilibrato, individuando dei criteri consistenti nella definizione dell'equo compenso, in grado di garantire a chi produce le notizie la possibilità di mantenere o migliorare gli standard di qualità.

Al contempo, detti criteri non devono intaccare lo sviluppo tecnologico e la corretta evoluzione del settore, nel nuovo contesto caratterizzato dall'economia digitale e dal ruolo centrale che le piattaforme hanno in questo ambito.

### 2.2.2. L'informazione bene economico e le dinamiche nei mercati digitali multi-versante

Analizzando il fenomeno in una mera prospettiva di mercato, la disponibilità di dati (personali e non) consente alle piattaforme, in quanto possessori di maggiori informazioni sugli utenti, di avere una posizione di decisivo vantaggio competitivo nel mercato della pubblicità online, ove l'uso del dato è di vitale importanza nell'offerta di prodotti/servizi (c.d. "uso primario del dato"), consentendo, altresì, di sviluppare e migliorare i prodotti/servizi offerti (c.d. "uso secondario del dato").<sup>18</sup>

Il valore elevato di queste informazioni per configurare specifici profili di abitudini di consumo spinge le piattaforme online a fare in modo di catturare quanta più attenzione possibile, anche attraverso la promozione e la proposizione di contenuti graditi all'utente, che viene monetizzata attraverso la vendita di appositi spazi per l'*online advertising*, raggiungibili dagli utenti tramite terminali fissi e mobili (con sistemi cd. di *programmatic e reservation advertising*).

La presenza di forti effetti di rete si unisce in questo caso alla particolare natura delle piattaforme come mercati multi-versante.

Il fatto che due gruppi siano attratti l'uno dall'altro non è un fenomeno recente e nella teoria economica è conosciuto come effetto di rete.<sup>19</sup> Tuttavia, nei mercati a più versanti questi effetti esterni di rete sono internalizzati da un intermediario – la piattaforma – che unisce due o più gruppi di consumatori e le relazioni che instaura con ciascuno di loro influenza anche il comportamento degli altri gruppi.<sup>20</sup>

In tal senso, il ruolo della piattaforma è essenziale poiché al gruppo di utenti che genera il più alto livello di effetti di rete sarà applicato un prezzo relativamente più basso, un prezzo inferiore al costo marginale, o addirittura sotto lo zero (versante sussidiato). Il contrario accade agli utenti dell'altro versante (versante *profit-making*). In questo modo, la piattaforma provvede a rendere possibile la relazione tra i gruppi, i cui costi di transazione o i cui benefici economici non sarebbero altrimenti sostenibili o realizzabili.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> AGCM, AGCM, GPDP, *Indagine conoscitiva sui Big Data*, febbraio 2020.

<sup>19</sup> L'esempio classico è quello della telefonia, dove maggiore è il numero di utenti di una rete, maggiore è l'utilità che ne ricava ogni singolo utente, rappresentando ciò un incentivo anche nei confronti di coloro che non ne fanno ancora parte. In questo caso si parla di effetti positivi, ma ci sono anche quelli negativi, come nel caso delle autostrade, dove maggiore è il numero degli automobilisti tanto più probabile è il rischio di congestione del traffico. Per ulteriori approfondimenti, si veda: N. Economides, *The Economics of Networks*, in *International Journal of Industrial Organization*, 14, 1996, 6.

<sup>20</sup> La prima analisi dei mercati multiversante risale ad uno studio di William Baxter, capo della divisione antitrust del Department of Justice, sul mercato delle carte di pagamento. Lo studio rilevò che il successo del business delle carte di pagamento dipendeva dall'unione della domanda dei titolari delle carte di credito, disposti a pagare con le carte, e dei commercianti disposti ad accettarle come metodo di pagamento. Il concetto di mercato a più versanti è stato poi ripreso in un successivo studio di J.C. Rochet – J. Tirole, *Platform Competition in Two-Sided Markets*, in *Journal of the European Economic Association*, 1(4), 2003, 990 ss. Tale documento rivelò che molti business in diversi settori potevano essere analizzati attraverso l'approccio del mercato a più versanti: a titolo esemplificativo basti pensare ai sistemi operativi dei computer, alle console per video games, ai giornali, ai centri commerciali, alle carte di credito, ai locali di incontri, ecc.

<sup>21</sup> C. Shapiro - H. R. Varian, *Information rules: A strategic guide to the network economy*, Cambridge (MA),

La ragione è duplice: in primo luogo, la domanda degli utenti finali è generalmente più elastica, in particolare su internet esistono numerosi servizi sostituiti gratuiti (legati anche alla caratteristica del consumo *multi-homing*);<sup>22</sup> in secondo luogo, gli inserzionisti valorizzano la quantità di consumatori a cui possono avere accesso sulla piattaforma, e la bassa elasticità della domanda determina un prezzo relativamente alto da parte degli inserzionisti all'aumentare del numero degli utenti, consentendo alla piattaforma di estrarre dal consumatore il valore più alto, massimizzando così il welfare totale.

Nell'offerta informativa digitale questa funzione è se possibile ancora più chiara, perché i ricavi provengono fondamentalmente da un solo gruppo di utenti: gli inserzionisti. Di conseguenza, i ricavi pubblicitari ottenuti su un versante vengono utilizzati per sovvenzionare i servizi per i consumatori dall'altro lato della piattaforma. Ciò consente una maggiore circolazione dei contenuti informativi, che garantisce ai produttori una più ampia visibilità e l'accesso a maggiori risorse.

Questa struttura di mercato determina dunque in teoria benefici per tutti i soggetti interessati, poiché la piattaforma, internalizzando le esternalità positive tra i diversi gruppi di utenti (inserzionista, editore e lettore) determina utilità per questi soggetti che non avrebbero massimizzato se la piattaforma non li avesse messi in contatto, non essendo in relazione diretta tra loro, ovvero relazionandosi in maniera meno efficace senza di essa.

Al contempo però, proprio per questa peculiarità e posizione strategica, le stesse piattaforme possono praticare comportamenti anticoncorrenziali nei confronti dei diversi agenti, imponendo prezzi o riducendo la possibilità per altri concorrenti di entrare in questo mercato. In questa chiave, i parametri per definire l'equo compenso sono un elemento importante che si inserisce in questo processo, assegnando all'AGCOM un doppio decisivo ruolo, di adottare appunto un Regolamento, definendo dei parametri a cui i diversi soggetti (editori e piattaforme) debbono attenersi per ottenere un equo compenso, e di arbitro in questa partita, in caso di contenzioso.

In questo senso, anche in chiave di garante del corretto equilibrio tra le parti, un ulteriore indicatore è rappresentato dalla valutazione dei «costi sostenuti per investimenti tecnologici e infrastrutturali». Questo va valutato «da entrambe le parti».

Se, però, nel mondo analogico (cartaceo) i costi sostenuti dagli editori hanno contribuito ad accrescere la loro reputazione, determinando anche politiche pubbliche di sostegno al settore dell'editoria, nel mondo digitale non vi è dubbio che siano comunque proprio le piattaforme i principali soggetti che si fanno carico di tali costi affondati, garantendo tramite la loro infrastruttura, grazie agli effetti di rete e le esternalità positive che ne derivano, una più efficiente relazione tra chi produce informazioni e chi ne

---

1999.

<sup>22</sup> Sul punto, si veda in particolare: D. S. Evans - R. Shmalensee, *The Antitrust Analysis of Multi-Sided Platform Businesses* in R. Blair R – D. Sokol (eds.), *Oxford Handbook on International Antitrust Economics*, Oxford, 2013, 404 ss. Nel modello di concorrenza dinamica delle piattaforme *multi-sided* secondo i due Autori ciò che rileva è il numero di piattaforme che i singoli agenti utilizzano su ogni versante, le differenze nel numero di piattaforme usate sui due versanti e la capacità di ogni agente di un versante di determinare la scelta della piattaforma per l'altro versante. Ne discende che assume particolare rilevanza il *multi-homing*, ossia l'utilizzo da parte di un agente di più piattaforme, poiché in un contesto altamente competitivo come quello digitale ciascuna piattaforma tende a sviluppare specifiche strategie per attirare l'attenzione dei consumatori.

usufruisce e favorisce la circolazione.

Questo ruolo primario caratterizza le piattaforme anche nel processo economico costituito dalla natura multi-versante del mercato nell'informazione digitale appena ricordata. L'impossibilità per gli editori di ottenere dai loro siti una remunerazione sufficiente a coprire i minori ricavi derivanti dalle vendite in cartaceo, spinge dunque gli editori a utilizzare le piattaforme per diffondere i propri contenuti, come mai in passato e certamente a livelli molto più ampi rispetto ai propri asset digitali, sostituendo in questo modo con la pubblicità anche le perdite derivanti dalle vendite al pubblico (singola copia cartacea, abbonamenti).

Anche in questo contesto, dunque, nel valutare l'ulteriore criterio riguardante i «benefici economici derivanti, ad entrambe le parti, dalla pubblicazione quanto a visibilità e ricavi pubblicitari», un'attenta analisi costi / benefici non potrà che tener conto di tali dinamiche.

In tale prospettiva, qualsiasi soluzione adottata dovrà essere proporzionata ed equilibrata, individuando dei parametri consistenti nella definizione dell'equo compenso, in grado di garantire a chi produce le notizie la possibilità di avere, attraverso una equa remunerazione, gli incentivi per mantenere o migliorare gli standard di qualità ed evitare le derive negative analizzate più in dettaglio nel par. 3.2, e sia al contempo tale da non ridurre la spinta all'innovazione, lo sviluppo tecnologico e la corretta evoluzione del settore, nel nuovo contesto caratterizzato dall'economia digitale e dal ruolo centrale che le piattaforme hanno in questo ambito.

### **2.2.3. Specificità e differenze dell'informazione digitale nel versante media/editori**

Un altro aspetto molto importante da considerare, quando si ragiona in termini di informazione, è che l'informazione online è una tipologia di offerta informativa distinta rispetto a quella tradizionale. Tale differenziazione, come brevemente illustrato nel seguito, deve essere tenuta in adeguata considerazione ai fini della messa a punto dei parametri per l'equo compenso.

In primo luogo, due caratteristiche centrali dell'informazione digitale sono l'abbondanza e la personalizzazione dei contenuti. In secondo luogo, internet ha indebolito la natura del modello di offerta tradizionale basato sull'aggregazione di contenuti da parte dell'editore cartaceo.<sup>23</sup>

Nel contesto tradizionale, infatti, un giornale o una televisione offrono un pacchetto (*bundle*) di articoli o servizi (il giornale o il telegiornale appunto) che il consumatore acquista e/o consuma congiuntamente.

La rete, come ha fatto prima con l'industria musicale e successivamente con quella audiovisiva, procede invece spacchettando l'offerta informativa tradizionale e riaggregandola attraverso nuovi soggetti che operano direttamente nell'informazione (es. Drudge Report e Huffington Post), ovvero che offrono servizi web orizzontali (mo-

---

<sup>23</sup> Per approfondimenti, si veda G. Pitruzzella, *La libertà di informazione nell'era di Internet*, in questa *Rivista*, 1, 2018, 19 ss.

tori di ricerca, portali, social network). Anche questi ultimi differiscono tra loro (cfr. par. 2.2.4.) poiché alcuni prevedono una valutazione dei contenuti informativi prima della loro pubblicazione e altri, invece, no.

Il giornalismo si adegua quindi al consumo del mezzo ed alla sua struttura di mercato, producendo articoli e servizi che si distinguono da quelli tradizionali per impostazione, lunghezza e termini utilizzati.

Gli editori tradizionali solitamente offrono a pagamento la versione digitalizzata della testata. La versione online del prodotto cartaceo, dunque, è considerata parte integrante dell'offerta editoriale del quotidiano ma, di regola, carta e web hanno peculiarità distinte. Il quotidiano cartaceo assolve sempre meno alla funzione di aggiornamento che lo contraddistingueva, rappresentando piuttosto una fonte informativa di approfondimento. Del quotidiano cartaceo continua ad essere pubblicata una versione al giorno, mentre l'aggiornamento online è continuo.

Peraltro, se con riferimento al quotidiano cartaceo il prodotto editoriale offerto al lettore è costituito dall'intera testata, il prodotto online si identifica più che altro nel singolo articolo (presupponendo uno "spacchettamento" del prodotto). Più in generale, la predisposizione dei pezzi sul web segue logiche differenti da quelle tradizionali. In rete, gli articoli risultano generalmente più concisi (rispetto all'omologo cartaceo) e lessicalmente strutturati in tutte le parti (titolo, sottotitolo, testo) in modo da ottimizzare i risultati dei motori di ricerca e i link dei social network, che rappresentano un veicolo fondamentale per l'indirizzamento del flusso di traffico in entrata verso i siti dei quotidiani. Infatti, molti utenti avviano la loro navigazione a partire dalle piattaforme per approdare, in un secondo momento, alle pagine web dei quotidiani.

È bene evidenziare, in ogni caso, come il testo della Direttiva, all'art. 15, come pure la definizione di «editori di pubblicazioni di carattere giornalistico» offerta dalla normativa nazionale, interessi specificamente gli editori di giornali, tradizionali e online. Manca, tuttavia, un elenco puntuale di quali editori ricadano nella definizione di cui all'art. 5 e ciò rappresenta un motivo di complessità aggiuntivo, che può favorire ulteriori elementi di conflitto tra le parti.

Una possibile soluzione potrebbe essere offerta dal Registro degli operatori di comunicazione (ROC) dell'AGCOM. Il ROC individua, in primo luogo, le agenzie di stampa, che ripropongono i propri "lanci" in forma strutturale all'interno dei propri siti di informazione. A questa tipologia di offerta si affianca quella degli editori tradizionali, che provengono dalla carta stampata (La Repubblica, Il Corriere della Sera, Il Quotidiano Nazionale, La Stampa, ecc.).

Quel che è certo è che, nell'ambito del segmento degli «editori di pubblicazioni di carattere giornalistico», operano numerosi soggetti con approcci editoriali, struttura di business e tipologia di operatore assai differenziati.

Tabella 1. Ripartizione nelle vendite degli editori tradizionali (novembre 2021)

| QUOTIDIANO              | Totale  | Digitale | Cartaceo | Digitale su totale |
|-------------------------|---------|----------|----------|--------------------|
| Corriere della Sera     | 250.735 | 103.156  | 147.579  | 41,14%             |
| La Repubblica           | 151.416 | 53.896   | 97.520   | 35,59%             |
| Il Sole 24 Ore          | 147.136 | 111.588  | 35.548   | 75,84%             |
| La Stampa               | 103.794 | 37.492   | 66.302   | 36,12%             |
| La Gazzetta dello Sport | 96.985  | 16.155   | 80.830   | 16,66%             |
| Il Resto del Carlino    | 75.442  | 11.920   | 63.522   | 15,80%             |
| Il Messaggero           | 73.582  | 23.248   | 50.334   | 31,59%             |
| Il Gazzettino           | 52.300  | 16.848   | 35.452   | 32,21%             |
| Il Fatto Quotidiano     | 52.182  | 26.655   | 25.527   | 51,08%             |
| Corriere dello Sport    | 45.898  | 6.232    | 39.666   | 13,58%             |
| Il Giornale             | 45.093  | 3.250    | 41.843   | 7,21%              |
| Messaggero Veneto       | 36.734  | 4.656    | 32.078   | 12,67%             |
| L'Unione Sarda          | 34.310  | 6.414    | 27.896   | 18,69%             |
| Il Secolo XIX           | 31.663  | 3.711    | 27.952   | 11,72%             |
| La Verità               | 29.114  | 4.240    | 24.874   | 14,56%             |

Fonte: ADS

Come risulta evidente in tabella 1, non sembra esservi finora una adeguata valorizzazione del canale digitale da parte degli editori tradizionali. Infatti, per pochi degli editori tradizionali il digitale copre un ruolo primario nella distribuzione dei propri contenuti.

D'altro canto, grazie alla rete, come abbiamo visto sono entrati nell'offerta informativa numerosi nuovi soggetti editoriali nativi digitali (Blogo, Nanopress, Linkiesta, CityNews, Fanpage, Liquidia, Lettera43, Il Post, ecc.), che forniscono servizi assai differenziati tra loro, puntando sia a target generalisti, sia ad un pubblico mirato. Una categoria vicina a quella degli editori online è rappresentata dai portali (Libero, Virgilio, Yahoo!, MSN, ecc.).

Questi offrono una molteplicità di servizi web, tra cui una propria sezione di news online, spesso sviluppata in collaborazione con altri editori (sia online che tradizionali).

Tabella 2. Ranking editori (settembre 2021)

| EDITORE<br>(principali testate)  | Utenti unici | Stream views (.000) | Tempo<br>speso<br>per persona |
|--|--------------|---------------------|-------------------------------|
| RCS Media Group<br>(Corriere della Sera,<br>Gazzetta dello Sport, Oggi,<br>Amica)    | 30.543.182   | 673.125             | 22:59                         |
| ItaliaOnline (Virgilio,<br>Libero)   | 25.076.665   | 1.608.433           | 51:47                         |
| GEDI Gruppo Editoriale<br>(Repubblica, la Stampa,<br>Huffington Post Italia,<br>GNN) | 24.830.398   | 468.778             | 20:27                         |
| IlMeteo  | 23.213.063   | 409.810             | 11:35                         |
| Mondadori (Chi, Focus,<br>Grazia, TV Sorrisi e<br>Canzoni)                           | 21.567.397   | 208.612             | 15:54                         |
| Caltagirone Editore<br>(Il Messaggero, Il Mattino,<br>Il Gazzettino, Leggo)          | 19.499.789   | 194.423             | 11:20                         |
| Ciaopeople (Fanpage)   | 15.716.656   | 102.501             | 08:01                         |
| SEIF Società Edit. Il Fatto  | 14.443.572   | 108.874             | 10:09                         |
| 3BMeteo  | 13.590.199   | 237.760             | 08:28                         |
| Ansa   | 10.770.760   | 109.395             | 09:50                         |
| Il Giornale On Line  | 10.590.659   | 66.517              | 09:11                         |
| Il Sole 24 Ore   | 9.128.168    | 49.005              | 07:13                         |
| Il Post  | 5.721.544    | 21.057              | 05:41                         |

Fonte: Audiweb

La tabella 2 permette di comprendere la trasformazione avvenuta nell'offerta informativa nel canale digitale e il ruolo crescente delle testate e degli editori digitali nel medesimo. Le testate e gli editori nativi digitali, infatti, attraggono anch'essi un elevato flusso di utenti, *views* e tempo speso per utente.



Il combinato delle tabelle 1 e 2 di cui sopra conferma che parametri per la commisurazione dell'equo compenso tarati sull'operato degli editori tradizionali non riflettono correttamente le dinamiche proprie dell'informazione digitale.

A supporto della profonda differenza tra il mercato dell'informazione tradizionale e quello dell'informazione digitale, è importante da ultimo richiamare anche il canale di accesso all'informazione disponibile online rappresentato dai siti web, come i blog<sup>24</sup> – che pur non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva.

### **2.2.4. Specificità e differenze dell'informazione digitale tra le diverse piattaforme**

Da ultimo, si ritiene importante considerare le differenze tra piattaforme e valutare i rischi che l'approccio *one-size-fits-all* comporta, considerato appunto che le piattaforme operano sulla base di modelli di business e meccanismi di funzionamento molto diversi tra loro.

Le piattaforme di condivisione di contenuti online rappresentano infatti i “luoghi” dove, nella grande maggioranza dei casi, sono gli editori a pubblicare in modo proattivo i contenuti con l'obiettivo di aumentare il proprio pubblico. Si è già ricordato nel paragrafo introduttivo che la fattispecie del caricamento online di una pubblicazione di carattere giornalistico sulla piattaforma qualora avvenuta ad opera dello stesso editore «non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina prevista dall'art. 43-*bis*».<sup>25</sup> Inoltre, anche al di fuori di tale fattispecie, non sempre il riuso di articoli giornalistici determina l'obbligo di pagare un equo compenso: il semplice link ad un articolo, o le singole parole, come pure gli estratti molto brevi, non obbligano il prestatore di servizi della società dell'informazione al pagamento del compenso.

In tale contesto, la normativa fa riferimento ai prestatori di servizi della società dell'informazione, senza distinguere tra tipologie di piattaforme e senza considerare il livello di coinvolgimento delle medesime, rispetto alla pubblicazione di contenuti giornalistici. Prendere in considerazione le peculiarità delle diverse piattaforme è necessario ai fini redazione del regolamento dell'AGCOM.

Vi sono infatti piattaforme che operano in qualità di aggregatori di notizie presenti in rete, come i motori di ricerca. Essi, solitamente, raccolgono contenuti informativi gratuiti che si trovano in rete (e sono prodotti da una molteplicità di piattaforme informative), ordinandoli per tipologia, data di pubblicazione e rilevanza, quest'ultima valutata differentemente a seconda della tipologia di aggregatore.<sup>26</sup>

Vi sono poi piattaforme che non fanno alcuna valutazione rispetto ai contenuti pub-

---

<sup>24</sup> Basti pensare che vi sono giornalisti che, tramite i loro siti e blog, contano, su base mensile, alcuni milioni di interazioni con gli utenti. In particolare, i 15 giornalisti più influenti online oscillano tra 4,8 milioni interazioni (Andrea Scanzi) e 348.000 interazioni (Emilio Mola). Cfr. Prima Online, *Classifica giornalisti italiani*, dicembre 2021. Per approfondimenti, si veda *Top giornalisti social di dicembre. Carezza entra in top 10*, in *Primaonline.it*.

<sup>25</sup> Relazione illustrativa al d. lgs. 8 novembre 2021, n. 177. Cfr. nota 7 *supra*.

<sup>26</sup> Per approfondimenti, si veda L. Bolognini - G. Ragusa, *Effetti dei motori di ricerca sul pluralismo dell'informazione*, Studio dell'Istituto Italiano per la Privacy e la Valorizzazione dei Dati, 2015..

blicati, essendo solamente veicolo della partecipazione dei cittadini alla creazione e al commento della notizia, come i social media. Nell'ambito dei social media, i social network si distinguono per le funzionalità offerte ai propri utenti, fra cui, la possibilità di lasciare commenti, messaggi, suggerimenti, nonché di esprimere la propria approvazione, di condividere foto, video e contenuti multimediali.

Con particolare riferimento all'informazione, i social network vengono utilizzati dagli utenti che aderiscono alla piattaforma come fonte di informazione dalla quale acquisiscono notizie direttamente o attraverso rimandi a pagine di siti di informazione nonché come mezzo per far circolare ulteriormente le notizie tramite la condivisione. Più in generale, alcuni social network offrono la possibilità agli editori di creare delle pagine, all'interno delle quali pubblicare e condividere i propri contenuti informativi (testo, immagini e contenuti audiovisivi).

In definitiva, dunque, l'uso dei social media come mezzo di informazione assume rilevanza almeno per due motivi; in primo luogo, per la loro forte penetrazione nella vita quotidiana degli utenti, in secondo luogo per la possibilità di condividere e discutere in tempo reale dei contenuti. Ne deriva come sia necessario sottolineare che, mentre gli aggregatori di notizie ordinano i contenuti in base alla loro rilevanza (che viene misurata attraverso alcuni parametri – numero di link di ingresso, corrispondenza tra termini ricavati e termini inclusi nei documenti, prestazioni tecniche dei siti, o rispetto alla ricerca dell'utente, in base alla serie storica delle ricerche effettuate da tutti gli utenti), i social network non tengono conto della rilevanza di un contenuto rispetto ad un altro, ma piuttosto gli algoritmi selezionano e ordinano i contenuti (anche ma non solo giornalistici) che appaiono nella homepage di ciascun utente in base alle preferenze dell'utente stesso.<sup>27</sup>

Alla luce delle differenze tra tipologie di piattaforme brevemente illustrate e dal differente livello di intervento delle medesime rispetto ai contenuti editoriali che ospitano, si ritiene più in generale importante mantenere delle differenziazioni nell'applicazione dei parametri per l'equo compenso.

### **2.3. Ulteriori criticità dei criteri individuati e la tutela del pluralismo**

Un ulteriore parametro tra quelli identificati è legato al «numero di consultazioni online dell'articolo». Se, da un lato, questo parametro, correlato al numero di click che il contenuto genera sulle piattaforme, intende riconoscere a coloro che hanno maggiore seguito un più alto livello di remunerazione, dall'altro appare necessario evitare comportamenti volti a favorire l'eccesso di articoli al solo scopo di massimizzare l'equo compenso.

Questo per due ordini di motivi: in primo luogo perché tende a incentivare un cambiamento nel comportamento, di tipo opportunistico (*moral hazard*), da parte di chi posta gli articoli, determinando una relazione economica meno efficiente che può diventare negativa in termini di *welfare* nel momento in cui il lettore non trae alcun vantaggio a

---

<sup>27</sup> AGCOM, *Indagine conoscitiva su piattaforme digitali e sistema dell'informazione*, febbraio 2020.

livello informativo dall'aumentata disponibilità di articoli; in secondo luogo, perché prescinde da qualsiasi valutazione di qualità del contenuto, e quindi può favorire il perpetrarsi e l'espandersi di fenomeni di cattiva o falsa informazione.

### **2.3.1. Rischi rispetto a comportamenti opportunistici (*moral hazard*)**

L'azzardo o rischio morale – *moral hazard* – si riferisce ai cambiamenti nel comportamento in risposta alla redistribuzione del rischio.<sup>28</sup> Questi cambiamenti, generalmente post-contrattuali, si manifestano quando uno dei soggetti che ha stipulato l'accordo pone in essere comportamenti opportunistici, tali da consentirgli di raggiungere i propri obiettivi sfruttando i rischi della controparte, in altre parole contando sulla sua impossibilità di verificare tali comportamenti.

Nel nostro caso, si ritiene di poterlo estendere ed applicare anche a chi, sfruttando opportunisticamente il criterio del numero di consultazioni online, posta un numero elevato di articoli al solo scopo di ottenere una maggiore remunerazione.

Ad esempio, in base al numero di click che il contenuto genera sulle piattaforme, gli editori potrebbero essere spinti a produrre un numero di articoli molto superiore rispetto a quanto farebbero normalmente, al fine di ottenere per ciascun articolo l'equo compenso da parte della piattaforma.

Indipendentemente in ogni caso da chi è tenuto alla remunerazione, quello che è opportuno sottolineare è come in presenza di questi comportamenti opportunistici si determini un vero e proprio fallimento di mercato, legato a una inefficiente allocazione delle risorse.

Ci si troverebbe in questo caso di fronte a una tipica situazione “*winner's curse*” o “*maledizione del vincitore*”,<sup>29</sup> in cui il premio del vincitore, cioè l'impresa più efficiente, viene espropriato, sanzionando condotte legittime che di fatto aumentano, piuttosto che diminuire, il benessere del consumatore.

Questo avverrebbe in tutti i casi in cui l'aumento significativo degli articoli fosse una diretta conseguenza dell'adozione di tale criterio, determinando un aumento eccessivo e non giustificato di articoli online, che non determinando alcun vantaggio per i lettori, finirebbe per incentivare all'opposto proprio quelle condotte inefficienti e opportunistiche.

È dunque importante che vi possa essere da parte di AGCOM la determinazione di parametri in grado di consentire una corretta valutazione costi/benefici anche in rela-

---

<sup>28</sup> Tipici esempi di contratti in cui si verificano fenomeni di *moral hazard* sono quelli assicurativi: dopo la stipula, l'assicurato può modificare il proprio comportamento e mostrarsi meno diligente o meno vigile. Poiché non è possibile, per le imprese assicurative osservare direttamente il comportamento di ciascun individuo, esse non possono discriminare efficacemente il premio: infatti, nel punto di equilibrio, i consumatori sarebbero disposti ad acquistare una quantità maggiore di servizi assicurativi e le imprese assicurative sarebbero disposte ad offrirli a patto che i consumatori non mutino il proprio atteggiamento.

<sup>29</sup> G. Charness - D. Levin, *The origin of the winner's curse: A laboratory study*, in *American Economic Journal*, 1(1), 2009, 207 ss.

zione a questo aspetto.

Infine, la messa in atto di comportamenti opportunistici a danno dei piccoli e medi editori potrebbe comportare una riduzione del pluralismo delle fonti di informazioni, qualora il dato del «numero di consultazioni online dell'articolo» finisca per incentivare la produzione di contenuti di bassa qualità, pensati per generare traffico, dando luogo ad un aumento di disinformazione e misinformazione, con il conseguente effetto di accentuare quei problemi di pluralismo informativo che caratterizzano gli attuali sviluppi del sistema dell'informazione.

### **2.3.2. Rischi rispetto al pluralismo informativo**

Come ampiamente illustrato, le nuove tecnologie hanno profondamente cambiato il modo in cui i contenuti vengono prodotti, condivisi e diffusi. Uno dei cambiamenti più recenti (e preoccupanti) è il fenomeno delle “*fake news*”, soprattutto perché la disinformazione e il travisamento intenzionale delle informazioni reali hanno iniziato a influenzare il processo decisionale individuale nella sfera politica. È un fenomeno preoccupante perché la diffusione di *fake news* può sfidare i valori democratici e minare la sicurezza nazionale.

È senz'altro vero che la nascita del web ha favorito inizialmente l'incremento del pluralismo poiché, accanto alle agenzie di stampa e agli editori tradizionali, che diffondono le notizie in forma strutturata con propri siti di informazione, in rete operano, come abbiamo visto (par. 2.2.3), numerosi altri soggetti che forniscono servizi assai differenziati tra loro.

Ciò nonostante, negli ultimi anni, sono emerse tendenze poco rassicuranti, la cui motivazione deriva da una più approfondita analisi della natura stessa dell'informazione, definito come “bene esperienza”, ossia un bene il cui valore può essere giudicato solo attraverso il consumo e tale consumo non è facilmente determinabile a priori, in quanto la comprensione dei comportamenti di consumo è legato al funzionamento della mente umana in tutte le situazioni in cui l'individuo è chiamato ad assumere delle decisioni.<sup>30</sup>

Di conseguenza, la comunità scientifica ha posto grande attenzione allo studio dei processi di scelta degli individui, che sono divenuti un tema di crescente interesse da parte di diversi ambiti disciplinari: l'economia, la sociologia, la psicologia, la filosofia, le neuroscienze, tanto da assurgere a dignità di dominio scientifico specifico che comunemente va sotto il nome di scienze cognitive.

Le preoccupazioni maggiori connesse al fenomeno della personalizzazione dei servizi risiedono proprio in relazione alla tutela del pluralismo, in contrasto alla disinformazione. Le strategie organizzate di disinformazione, che sono cosa ben diversa dalle banali bufale o *fake news*, sono una esternalità negativa che inquina il mondo dell'informazione e che agisce da selezione tossica dei contenuti che riceviamo. La disinforma-

---

<sup>30</sup> AGCOM, *Percezione o disinformazione: molto razionali o troppo pigri?*, Servizio economico statistico, febbraio 2020.

zione aumenta il costo di cercare e ricevere informazioni corrette.<sup>31</sup>

La diffusione delle nuove tecnologie non necessariamente si traduce dunque in effettiva pluralità, qualora priva di un concreto pluralismo di idee e di opinioni. In questo contesto, la valorizzazione dell'informazione risulta uno snodo cruciale per comprendere il futuro di Internet e delle democrazie moderne, che passa dunque per la lotta alla disinformazione, obiettivo primario anche dell'azione dell'AGCOM.

Per quanto riguarda i privati, tanto le piattaforme quanto gli editori hanno posto in essere condotte volte a ridurre la diffusione della disinformazione e a tutelare i lettori. A titolo esemplificativo, alcune grandi piattaforme digitali hanno sottoscritto un codice di condotta per combattere la disinformazione online,<sup>32</sup> mentre il Gruppo Editoriale GEDI, sul modello di molti editori esteri, ha istituito la figura del *public editor* o garante dei lettori per La Stampa.<sup>33</sup>

Naturalmente, in tale contesto, l'AGCOM è protagonista. Tra le numerose attività, ha, tra l'altro, svolto indagini sull'evoluzione dell'offerta di informazione tramite le piattaforme online,<sup>34</sup> avviato tavoli tecnici,<sup>35</sup> promosso iniziative condivise con gli operatori stessi, come il costante monitoraggio e l'attività di vigilanza dei fenomeni di disinformazione,<sup>36</sup> la creazione di una piattaforma di coordinamento delle attività autonome di *fact-checking* e la definizione di standard giornalistici in materia di trasparenza, etica e qualità della struttura editoriale, come pure la predisposizione di linee guida volte a fornire ai cittadini strumenti per un uso consapevole e critico delle piattaforme. Ancora, l'autorità è stata chiamata a coordinare e a indirizzare l'attività di auto-regolazione nonché la predisposizione di codici di condotta e di ulteriori forme di co-regolazione con le piattaforme.<sup>37</sup>

È dunque importante che i criteri per commisurare l'equo compenso non entrino in conflitto con i risultati già raggiunti dall'AGCOM e anzi costituiscano una naturale

---

<sup>31</sup> A. Nicita, *Il mercato delle verità. Come la disinformazione minaccia la democrazia*, Bologna, 2021.

<sup>32</sup> Per approfondimenti, si veda Dipartimento per le Politiche Europee, *Disinformazione online, codice di condotta per le piattaforme digitali*, 26 settembre 2018.

<sup>33</sup> Per approfondimenti, si veda A. Masera, *Cari lettori, da oggi sono la vostra garante*, in *La Stampa – rubriche*, 12 gennaio 2016.

<sup>34</sup> A titolo di esempio, si ricorda la recente indagine conoscitiva su *Piattaforme digitali e sistema dell'informazione*, da cui sono scaturiti i rapporti *News vs. fake nel sistema dell'informazione* e *Percezioni e disinformazione. Molto razionali o troppo pigri?*. Per approfondimenti, si veda AGCOM, *Indagine conoscitiva su Piattaforme digitali e sistema dell'informazione*.

<sup>35</sup> Si rammenta il *Tavolo Tecnico per la garanzia del pluralismo e la correttezza dell'informazione sulle piattaforme online*, che ha portato alla redazione del primo *Rapporto tecnico sulle strategie di disinformazione online e la filiera dei contenuti fake*. Per approfondimenti, si veda AGCOM, *Tavolo pluralismo e piattaforme online*.

<sup>36</sup> Attraverso l'*Osservatorio sulle piattaforme online*, l'*Osservatorio sulla disinformazione online* e il *Sistema integrato delle comunicazioni*. Per approfondimenti, si veda AGCOM, *Osservatorio sulle piattaforme online*, Id., *Osservatorio sulla disinformazione online*.

<sup>37</sup> A titolo esemplificativo, l'AGCOM svolge monitoraggio delle iniziative di auto-regolamentazione delle piattaforme on-line volte a contrastare la disinformazione sulle tematiche Covid-19: AGCOM, *Comunicato stampa: Coronavirus, Whatsapp avvia fact checking delle informazioni al tavolo di autoregolamentazione su "piattaforme digitali e big data"*, 2 aprile 2020. Ancora, l'Autorità ha avviato forme di co-regolazione, ad esempio, nell'ambito della trasposizione della nuova direttiva europea sui servizi media audiovisivi rispetto alle piattaforme di condivisione di video: AGCOM, *Comunicato stampa: Approvato il regolamento per il contrasto alle espressioni d'odio. Per le piattaforme online introdotta co-regolazione in attesa della trasposizione della riforma SMAV*, 23 maggio 2019.

evoluzione di quanto già acquisito anche attraverso la sua attività di co-regolazione. In definitiva, occorre evitare che i parametri individuati incentivino tali pratiche. Questo, come abbiamo visto, non solo a tutela del mercato e del consumatore, che trarrebbe nocimento dai comportamenti opportunistici appena ricordati, ma più in generale a tutela di un ulteriore bene anch'esso garantito dalla Costituzione, nella fattispecie dall'art. 21, rappresentato dal diritto all'informazione, di cui il pluralismo costituisce uno degli elementi caratterizzanti.

Sebbene dunque sia condivisibile l'intento della normativa di remunerazione economica delle pubblicazioni di carattere giornalistico nell'ambiente digitale, le modalità di determinazione dell'equo compenso così come formulate rischiano al contrario, senza un opportuno riequilibrio, di incentivare pratiche di segno opposto. In questo contesto, uno degli obiettivi nella definizione dell'equo compenso potrebbe proprio essere quello di collegarlo alla lotta alle *fake news*. Anche perché le *fake news* da un punto di vista teorico rientrano nella materia del copyright e molte spesso ne soddisfano i requisiti.<sup>38</sup>

Tuttavia, nonostante tali contenuti siano potenzialmente in grado di attirare la protezione, sarebbe opportuno in questi casi rimuovere qualsiasi diritto d'autore che possa sorgere per motivi di interesse pubblico. Infatti, quando un'opera è protetta dal diritto d'autore, i detentori dei diritti hanno un incentivo a sfruttarla, poiché il monopolio concesso loro aumenta la capacità di estrarre profitti dall'opera, per esempio attraverso licenze multiple. Questo può contribuire a incoraggiare i creatori di *fake news* a diffondere tali contenuti su più canali per raggiungere un vasto pubblico. All'opposto, l'eccesso di articoli di bassa qualità con titoli sensazionalistici ed accattivanti, i comportamenti opportunistici dei fornitori di notizie e la polarizzazione dell'informazione che impedisce il dibattito democratico, sarebbero ulteriormente incentivati da una soluzione sull'equo compenso che privilegi la quantità o parametri diversi dalla qualità nella remunerazione nei criteri di riferimento, con il conseguente effetto di accentuare quei problemi di pluralismo informativo che l'attuale sviluppo dell'informazione digitale porta finora con sé. Per ridimensionare i rischi menzionati, sarebbe poi importante considerare, nella definizione del quadro per l'equo compenso, la necessità di incentivare quelle condotte che favoriscono il contenimento delle *fake news* come, ad esempio, i meccanismi di *fact checking* adottati dalle parti, come illustrato in dettaglio nel paragrafo che segue.

### **3. Riflessioni conclusive**

Emergono dunque, dal quadro sin qui delineato, alcuni elementi distintivi di cui tenere conto nella determinazione dei criteri che formeranno oggetto del regolamento AGCOM sull'equo compenso.

In primo luogo, è fondamentale a nostro avviso mettere in moto un meccanismo virtuoso, basato sul merito, che consenta agli editori più capaci di ottenere i maggiori

---

<sup>38</sup> E. Bonadio - N. Lucchi - O. Pollicino, *Fake news and Copyright*, in *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, 11(4), 2021, 444 ss.

benefici dalle risorse che deriveranno dall'applicazione dell'equo compenso. Questo perché è importante che le risorse disponibili non vadano a remunerare indistintamente tutti, senza alcuna discriminazione legata alla qualità e all'efficienza.

In secondo luogo, sempre in questa prospettiva, un ulteriore fondamentale criterio distintivo per remunerare gli editori dovrebbe essere costituito dall'obiettivo primario della lotta alla disinformazione e alla possibilità di definire criteri che, oltre ad evitare l'insorgere di comportamenti opportunistici, premiano in concreto quei soggetti economici che si distinguono per un uso corretto dell'informazione e, in questo modo, favoriscano realmente il pluralismo.

In terzo luogo, lato piattaforme, è importante tenere conto delle differenze e delle peculiarità dei modelli di business di ciascuna, nella consapevolezza che in questo settore vale certamente il principio che *“one size doesn't fit all”*, comportando tutto ciò un diverso tipo di relazione tra chi produce la notizia e chi ne consente la più ampia circolazione, come ampiamente illustrato nei paragrafi precedenti.

Tutto questo, in definitiva, ha come primario obiettivo di evitare soluzioni che possano essere considerate da un lato una forma di sovvenzione più o meno mascherata per coloro che non sono più in grado di ottenere dal digitale gli stessi ricavi provenienti dal cartaceo e, dall'altro, che proprio perché commisurate su parametri basati sull'efficienza e la qualità, possano essere maggiormente misurabili e applicabili, dando luogo a un minor livello di contestazione, e di conseguente ricorso alla stessa AGCOM in caso di contenzioso.

### **3.1. Revisione / integrazione dei parametri**

Alla luce delle considerazioni di cui sopra, sembra potersi affermare che, nel loro complesso, i parametri per la commisurazione dell'equo compenso – come formulati in normativa – non tengono sufficientemente conto dell'evoluzione dell'informazione digitale e non attribuiscono un corretto riconoscimento agli editori maggiormente innovativi.

Di conseguenza, tali parametri vanno senz'altro bilanciati per mezzo di fattori ulteriori, che meglio permettano di riflettere il reale funzionamento dell'informazione online, così da non conferire vantaggi ingiustificati solo a una parte degli editori, e da limitare l'insorgere di contenziosi tra le parti.

Di seguito, ci si soffermerà brevemente su ciascuno dei parametri previsti in normativa, al fine di discutere possibili correttivi che l'AGCOM potrebbe considerare di implementare nell'ambito del regolamento.

Il parametro degli «anni di attività e della rilevanza sul mercato degli editori», come ricordato a più riprese, potrebbe non riflettere correttamente l'evoluzione del mercato digitale dell'informazione. Infatti, gli anni di attività e la rilevanza di un editore nel mercato dell'informazione tradizionale non necessariamente si riflettono in una sua rilevanza nel mercato dell'informazione digitale. Anzi, si è visto, le testate e gli editori nativi digitali coprono un ruolo importante e crescente, pur non essendo stati costituiti tempo addietro o non essendosi mai affermati nel mercato dell'informazione tradi-

zionale. Dunque, così com'è, tale parametro rischierebbe di favorire i grandi editori a stampa, dando luogo a possibili forme di discriminazione nei confronti degli editori nativi digitali e, più in generale, dei nuovi entranti e degli editori di dimensioni minori. Per mitigare tali rischi, l'AGCOM potrebbe identificare ulteriori fattori volti a meglio definire la reputazione e la rilevanza degli editori nel digitale. Ad esempio, l'AGCOM potrebbe considerare di vagliare i parametri per misurare l'*engagement* adottati dalle singole piattaforme, quali, ad esempio, il numero di *followers* o il numero di interazioni generato. Ciò risponderebbe anche all'ulteriore, importante, obiettivo di tenere in considerazione il diverso operato delle differenti tipologie di piattaforme.

Similarmente, il parametro del numero dei giornalisti impiegati fa affidamento su un modello di informazione tradizionale che, sovente, non trova un corrispettivo nel mercato dell'informazione digitale. In primo luogo, poiché gli editori tradizionali, solitamente, contano su redazioni consolidate e numerose, che possono essere dedicate al contempo all'informazione cartacea e digitale. Al contrario, gli editori nativi digitali fanno maggiore affidamento su contributi redatti da collaboratori free lance, spesso diversi, anche per mantenere un flusso informativo di qualità, a beneficio del lettore. Da ultimo, il parametro del numero di giornalisti potrebbe portare ad un incremento nel rischio di comportamenti opportunistici di cui sopra, poiché per gli editori che hanno un numero elevato di giornalisti sarà più facile incrementare, in termini di quantità, i contenuti. Per mitigare tali rischi, l'AGCOM potrebbe introdurre correttivi al parametro, volti a verificare se i giornalisti sono effettivamente impiegati solamente nel digitale, nonché a tenere in considerazione l'esistenza di redazioni meno consolidate e numerose, ma altrettanto (o maggiormente) dedicate all'informazione nel digitale.

I parametri dei costi sostenuti per investimenti tecnologici e infrastrutturali da entrambe le parti, e i benefici economici derivanti, ad entrambe le parti, dalla pubblicazione quanto a visibilità e ricavi pubblicitari, così come formulati, lasciano aperta la strada a valutazioni del tutto soggettive.

Certamente l'AGCOM potrebbe fornire essa stessa dei parametri su cui misurare e valutare il diverso grado di investimento e di ricavi «da entrambe le parti», ma oltre alla difficoltà oggettiva di determinarli (cosa inserire dentro la voce investimenti tecnologici e infrastrutturali?, cosa dei ricavi pubblicitari è riferibile direttamente agli estratti delle notizie di cui sopra?), è prevedibile come qualunque soluzione adottata possa non trovare consenziente una delle due parti, che cercherà, se insoddisfatta del risultato, di creare ostacoli alla sua applicazione e di opporvisi con tutti i mezzi.

Nel caso degli investimenti infrastrutturali ciò peraltro è di tutta evidenza, poiché nell'ambiente digitale, come abbiamo visto in dettaglio nel par. 2.2.2, il livello di investimenti si trasferisce prevalentemente sul versante delle piattaforme, e quindi una sua applicazione “autentica”, caso per caso, potrebbe portare, in svariate circostanze, alla remunerazione della piattaforma da parte degli editori.<sup>39</sup>

Nel caso dei benefici economici da entrambe le parti dalla pubblicazione quanto a visibilità e ricavi pubblicitari, per le ragioni ampiamente illustrate, esistono già dei benefici

---

<sup>39</sup> Va sottolineato come il parametro italiano rimandi a investimenti tecnologici e infrastrutturali sostenuti da *entrambe le parti*, contrariamente, ad esempio, al parametro previsto dalla normativa francese, che riguarda specificamente gli investimenti sostenuti da *una sola parte*, cioè gli editori. Cfr. nota 13 *supra*.



per gli editori sia in termini di visibilità, determinati dagli effetti di rete della piattaforma che garantisce la più ampia circolazione degli articoli, attraverso gli estratti, sia in termini di ricavi pubblicitari, derivanti dalla maggiore visualizzazione degli articoli stessi nella web page dell'editore. Con riguardo, invece, alla remunerazione diretta – ossia, il trasferimento di una parte dei ricavi pubblicitari derivanti dall'utilizzo degli *snippets* dalle piattaforme agli editori – come visto per la questione degli investimenti, l'oggetto e la sua misurazione appaiono più controversi e, dunque, tali da provocare una probabile contestazione.

Infine, il parametro del numero di consultazioni online dell'articolo, come già ricordato, tiene conto del corretto obiettivo di riconoscere a coloro che hanno maggiore seguito un più alto livello di remunerazione. Tuttavia, senza adeguate mitigazioni, esso rischia di favorire comportamenti opportunistici volti a provocare una sovrapproduzione di articoli al solo scopo remunerativo, senza che il lettore tragga alcun reale vantaggio dai medesimi. Ancor più, potrebbe verificarsi una crescita dei contenuti “acchiappa click”, privi di un valore informativo reale o, peggio, vettori di cattiva o falsa informazione.

I rischi illustrati derivano principalmente dal fatto che il parametro del numero di consultazioni prescinde da una valutazione qualitativa dei contenuti. Perciò si ritiene che l'AGCOM possa bilanciare il criterio del numero di consultazioni, anzitutto, mettendo in conto il rischio di comportamenti opportunistici nel senso di un incremento numerico di articoli e una maggiore produzione di contenuti “acchiappa click”, che contribuiscono a una decrescita nella qualità dell'informazione. In aggiunta, l'AGCOM potrebbe considerare nei fattori da bilanciare con il numero di consultazioni proprio quello della qualità dell'informazione, anche facendo riferimento agli strumenti di *fact-checking* e di contenimento della diffusione di contenuti fake posti in essere dalle piattaforme stesse,<sup>40</sup> nonché dagli editori<sup>41</sup>. Ciò potrebbe portare anche alla previsione di meccanismi premiali per quegli editori che pongono in essere procedure imparziali di *fact-checking*.

Peraltro, un processo di discussione sostanziale – che coinvolga anche i poteri pubblici – renderebbe gli strumenti adottati dalle piattaforme e dagli editori senza dubbio alcuno più efficaci e rilevanti. Ancor più, si potrebbe auspicare la definizione di un quadro di parametri adatto all'evoluzione del sistema e in grado di garantire un reale pluralismo informativo e che tenga conto delle specificità del web e del diverso ma fondamentale ruolo che in questo ambito giocano tutti gli attori.

---

<sup>40</sup> Ad esempio, codici di condotta tra piattaforme sulla disinformazione online; appartenenza all'International fact-checking network; modifica delle condizioni di policy sulle categorie di contenuti vietati e non accettabili; rimozione di *fake account*; programmi di alfabetizzazione dell'utenza volti ad accrescere la consapevolezza degli utenti circa gli eventuali contenuti di disinformazione; ulteriori strumenti di *fact-checking*.

<sup>41</sup> Come la menzionata figura del *public editor* o garante dei lettori.