

Pubblicato il 12/04/2021

N. 04263/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 06394/2020 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Terza Ter)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 6394 del 2020, proposto da L'Eco della Stampa S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Lorenzo Biglia, Michele Damiani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Michele Damiani in Roma, via Antonio Mordini 14;

*contro*

Autorita' per Le Garanzie Nelle Comunicazioni - Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Class Editori S.p.A., Avvenire Nuova Editoriale Italiana S.p.A., Corriere dello Sport S.r.l., Federazione Italiana Editori Giornali Fieg,

Italia Oggi Editori Erinne S.r.l., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Marco Anecchino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Il Tempo S.r.l., Italia Oggi Editore S.r.l., Editoriale Libero S.r.l., La Prealpina S.r.l.- non costituiti in giudizio;

*per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:*

1. della deliberazione n. 325/20/CONS del 22 luglio 2020, dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, recante:

a) l'Ordine “di provvedere alla rimozione delle opere digitali di carattere editoriale consistenti negli articoli delle Società Class Editori S.p.A., Avvenire nuova editoriale italiana S.p.A, Il Tempo S.r.l., Italia Oggi Editori Erinne S.r.l., Editoriale Libero S.r.l., La Prealpina S.r.l., Corriere dello Sport S.r.l., Avvenire nuova editoriale italiana S.p.A., associate alla Federazione Italiana Editori Giornali recanti la clausola di riproduzione riservata dal proprio servizio di rassegna stampa”, “da realizzarsi entro due giorni dalla notifica del presente provvedimento”;

b) nonché l'Ordine “di interrompere la riproduzione di tali articoli”;

2. dell'atto del 16 luglio 2020, a firma del Vice-Direttore, della Direzione Contenuti Audiovisivi, dell'AGCOM, che ha caducato il diritto della Ricorrente ad un utile e serio contraddittorio, disponendo – nei confronti del destinatario del provvedimento finale - che “l'accesso agli atti istruttori e agli esiti della relativa attività è differito [...] a valle dell'approvazione del provvedimento finale, in relazione all'esigenza di non pregiudicare l'attività investigativa e istruttoria dell'Autorità”; nonché in parte qua e per quanto occorrer

possa, del Regolamento in materia di diritto di accesso, adottato con deliberazione n. 383/17/CONS;

3. del provvedimento – mai comunicato, ma menzionato nell'impugnata deliberazione n. 325/20/CONS - con il quale la Direzione Contenuti Audiovisivi, della Resistente Autorità, ha deciso “l'abbreviazione dei termini” del procedimento in esame, soltanto “sulla base di una prima e sommaria cognizione dei fatti oggetto di istanza” e senza alcun previo contraddittorio con il destinatario del provvedimento; nonché del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica, adottato con deliberazione n. 680/13/CONS del 12 dicembre 2013 e s.m.i.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell' Autorita per le garanzie nelle Comunicazioni – Roma, di Class Editori S.p.A., di Avvenire Nuova Editoriale Italiana S.p.A., del Corriere dello Sport S.r.l. e della Federazione Italiana Editori Giornali Fieg e di Italia Oggi Editori Erinne S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 marzo 2021 la cons. Paola Anna Gemma Di Cesare e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1.- Con il ricorso in epigrafe, L'Eco della Stampa s.p.a. società operante nell'industria del media monitoring, nel campo della rassegna stampa, premette, in punto di fatto, di svolgere la propria

attività in favore della propria clientela attraverso la ricerca e selezione di articoli di interesse di specifico interesse.

Premette, altresì, in punto di fatto, quanto segue.

Con comunicazione 26 giugno 2020 l'AGCOM le comunicava l'avvio di un procedimento ablatorio in seguito alla ricezione delle "istanze DDA/2926 e DDA/2928, pervenute in data 22 giugno 2020 dalla "FIEG-Federazione Italiana Editori Giornali, in qualità di soggetto legittimato, giusta delega delle società ad essa associate", assegnando, per "eventuali controdeduzioni", soltanto "il termine di tre giorni".

Dopo aver chiesto ed acquisito i documenti istruttori e presentato le proprie controdeduzioni, a mezzo delle quali ha specificamente contestato che non era stata ostesa la documentazione necessaria ai fini di una partecipazione procedimentale utile e consapevole, evidenziava che la comunicazione di avvio del procedimento menzionava quale autonomo fatto illecito – contestandolo -, l'illecita diffusione degli articoli di stampa *de quibus* anche tramite e-mail, mentre nessuna denuncia in tal senso risultava della FIEG, alla luce degli atti ostesi in accoglimento dell'istanza di accesso.

L'Eco della Stampa rinnovava, in calce alle controdeduzioni presentate in data 6 luglio 2020, l'istanza di accesso ai documenti istruttori acquisiti o formati dalla resistente Autorità.

Con atto 16 luglio 2020 l'Autorità, al fine "di non pregiudicare l'Attività investigativa e istruttoria differiva l'accesso a valle del provvedimento conclusivo ai sensi dell'art. 18 del Regolamento recante la disciplina dell'accesso ai sensi degli articoli 22 e seguenti della legge 7 agosto 1990, n. 241 e degli articoli 5 e seguenti del

decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, allegato alla delibera n. 383/17/CONS.

Con provvedimento 22 luglio 2020 l'AGCOM concludeva il procedimento ordinando all'Eco della Stampa di provvedere, entro due giorni dalla notifica del provvedimento:

- alla rimozione delle opere digitali di carattere editoriale consistenti negli articoli delle Società Class Editori S.p.A., Avvenire nuova editoriale italiana S.p.A, Il Tempo S.r.l., Italia Oggi Editori Erinne S.r.l., Editoriale Libero S.r.l., La Prealpina S.r.l., Corriere dello Sport S.r.l., Avvenire nuova editoriale italiana S.p.A., associate alla Federazione Italiana Editori Giornali recanti la clausola di riproduzione riservata dal proprio servizio di rassegna stampa ”,
- ad interrompere la riproduzione di tali articoli.

L'Eco della Stampa chiede l'annullamento del provvedimento di annullamento nonché degli atti ad esso presupposti, deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi:

I) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione della Legge 22 aprile 1941, n.633 e s.m.i. (cd. Legge sul Diritto di Autore). Eccesso di potere per assenza e/o erroneità del presupposto di fatto assunto a fondamento dell'impugnato Ordine amministrativo. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione;*

II) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge 7 agosto 1990, n.241, sotto un diverso profilo. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, sotto diverso profilo;*

III) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 13, 16 e 65, della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 7 e ss., della Legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. Eccesso di potere per erroneità della motivazione, nonché per contraddittorietà manifesta.*

IV) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i. ed, in particolare, degli articoli 13 e 16. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, sotto un diverso profilo.*

V) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un ulteriore profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge 24 novembre 2006, n.286, di conversione in Legge, con modificazioni, del Decreto Legge 3 ottobre 2006, n.262. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, sotto un ulteriore profilo.*

VI) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 13, 16 e 65, della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 7 e ss., della Legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. Eccesso di potere per erroneità della motivazione, nonché per contraddittorietà manifesta, rispetto ad altre precedenti deliberazioni della stessa AGCOM ed, in particolare, rispetto alla deliberazione n. 522/19/CONS del 16 dicembre 2019 (di indizione, da parte della Resistente Autorità, di una procedura concorsuale, “per l’acquisizione del servizio di rassegna stampa on line ...”).*

VII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 13, 16 e*

65, della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 7 e ss., della Legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., sotto un diverso ed ulteriore profilo. Eccesso di potere per falsità e/o erroneità della motivazione, nonché per contraddittorietà manifesta, rispetto ad altre precedenti deliberazioni della stessa AGCOM ed, in particolare, rispetto alla deliberazione n. 522/19/CONS del 16 dicembre 2019 (di indizione, da parte della Resistente Autorità, di una procedura concorsuale, “per l’acquisizione del servizio di rassegna stampa on line ...”).

VIII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un diverso ed ulteriore profilo; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 13, 16 e 65, della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione della Legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i., sotto un ulteriore profilo. Eccesso di potere per erroneità della motivazione, nonché per ingiustizia manifesta e disparità di trattamento, sotto un ulteriore profilo.*

IX) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 41, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE (già artt. 81 e 82 TCE); violazione e/o falsa applicazione degli articoli 65 e ss., della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i.; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70; violazione e/o falsa applicazione del Regolamento in materia di tutela del diritto d’autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative, ai sensi del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di cui alla delibera n. 680/13/CONS. Eccesso di potere per ingiustizia manifesta e per contraddittorietà rispetto al contenuto della precedente deliberazione n. 490/18/CONS, nonché per difetto di istruttoria ed insufficienza della motivazione, sotto un diverso ed ulteriore profilo.*

X) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 41, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 101 e 102*

TFUE (già artt. 81 e 82 TCE); violazione e/o falsa applicazione degli articoli 65 e ss., della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i. sotto un diverso ed ulteriore profilo. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, nonché per difetto di istruttoria ed insufficienza della motivazione, sotto ulteriore profilo.

XI) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 25 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione dell'art. 2909, del Codice civile; violazione e/o falsa applicazione della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i. ed, in particolare, degli articoli 65 e ss. e 101. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione, sotto un diverso profilo.*

XII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i. ed, in particolare, degli articoli 65 e 101. Eccesso di potere per travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed insufficienza della motivazione sotto un diverso profilo.*

XIII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 25 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione sotto un diverso profilo.*

XIV) *Violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3, 25 e 41, della Costituzione; violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 34 TFUE (già 28 TCE); violazione e/o falsa applicazione degli articoli 65 e ss. e 101, della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i., sotto un diverso profilo. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, ingiustizia manifesta, nonché per difetto di istruttoria ed insufficienza della motivazione, sotto un diverso ed ulteriore profilo.*



XV) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge sul Diritto di Autore e s.m.i. ed, in particolare, degli articoli 13 e 16. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per difetto di istruttoria ed erroneità della motivazione sotto un diverso profilo.*

XVI) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 3 e 97, della Costituzione, sotto un diverso profilo; violazione e/o falsa applicazione della Legge 7 agosto 1990, n.241 e s.m.i. ed, in particolare, degli articoli 7 e seguenti; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70; violazione e/o falsa applicazione del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative, ai sensi del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di cui alla delibera n. 680/13/CONS. Eccesso di potere per difetto di istruttoria ed insufficienza della motivazione sotto un diverso profilo.*

XVII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70; violazione e/o falsa applicazione degli articoli 7 e 8, del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative, ai sensi del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di cui alla delibera n. 680/13/CONS. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per insufficienza della motivazione.*

XVIII) *Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione degli articoli 24 e 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70; violazione e/o falsa applicazione del Regolamento in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica e procedure attuative, ai sensi del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70, di cui alla*

*delibera n. 680/13/CONS. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per insufficienza della motivazione.*

*XIX) Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70. Eccesso di potere per assenza e/o erroneità dei presupposti, travisamento dei fatti, nonché per insufficienza della motivazione.*

*XX) Illegittimità del Regolamento adottato dall'AGCOM con deliberazione n.680/13/CONS e s.m.i., per violazione degli articoli 23 e 70 e seguenti, della Costituzione; Violazione di Legge: violazione e/o falsa applicazione dell'articolo 97 Cost.; violazione e/o falsa applicazione del Decreto Legislativo 9 aprile 2003, n. 70. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e per insufficienza della motivazione, sotto un diverso profilo. Invalidità derivata dell'impugnato Ordine amministrativo.*

2.- L'Autorità garante per le comunicazioni, costituitasi in giudizio per resistere al ricorso ne chiede il rigetto, in quanto infondato nel merito.

Si sono altresì costituite, per resistere al ricorso la Federazione italiana editori giornali (FIEG), la Avvenire nuova editoriale italiana s.p.a., la Class editori s.p.a., il Corriere dello Sport s.r.l., Italia Oggi Editori Erinne s.r.l..

3.- Con ordinanza 11 settembre 2020, n. 7843, la domanda cautelare è stata respinta: << *Considerato che il ricorso verte sul tema della riproducibilità, nel servizio di rassegna stampa offerto dalla ricorrente, di articoli oggetto di riserva ai sensi dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore; ritenuto che il giudicato formatosi sulla sentenza del Trib. Civ. di Roma n. 816/2017, confermata dalla Corte d'appello di Roma con sent. n. 3931/2019 non rileva nel presente giudizio, attesa la diversità del decisum che, nella questione definita innanzi al giudice ordinario, attiene alla riproduzione sulla rassegna stampa di*

articoli che non sono oggetto di riserva ai sensi dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore (cfr. pag. 15 della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 3931/2019); visto il precedente di questa Sezione che, esprimendosi sulla medesima questione, ha considerato <<che l'interpretazione, operata dall'Agcom, dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore appare conforme: - all'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. I, 20-09-2006, n. 20410), che sancisce la libera riproducibilità degli articoli nella rassegna stampa, ad eccezione del caso, quale quello che ci occupa, in cui il titolare dei diritti di sfruttamento se ne sia riservata la riproduzione o l'utilizzazione;-al diritto dell'Unione Europea, atteso che dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2001/29 discende che "gli autori delle opere sono dotati di un diritto di natura precauzionale che attribuisce loro la facoltà di autorizzare o vietare qualsiasi comunicazione al pubblico...compresa la messa a disposizione del pubblico delle loro opere in maniera tale che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente" (Corte di Giustizia, Reba Training, C 117/15); -all'orientamento della Corte di Giustizia in tema di «comunicazione al pubblico», intesa come diffusione dell'opera ad "un «pubblico nuovo», ossia a un pubblico che non era stato preso in considerazione dai titolari di diritti sulle opere protette quando ne hanno autorizzato l'utilizzazione attraverso la comunicazione al pubblico di origine" (Reba Training, C 117/15); -all'interpretazione della Corte di Giustizia in merito alla nozione di "pubblico" (sentenza del 14 giugno 2017, Stichting Brein, C 610/15, EU:C:2017:456, punto 41 e giurisprudenza ivi citata) e all'orientamento espresso specificamente dalla Corte europea (sentenza 19 dicembre 2019C-263/18) in relazione al download di opere>>(ordinanza cautelare n. 4179/2020);considerato che, anche nel caso in esame, il numero di persone che possono avere accesso, contemporaneamente o in successione, alla stessa opera tramite la piattaforma messa a disposizione dall'Eco della Stampa

*appare notevole e che i clienti della ricorrente società sembrano rientrare nel novero di “pubblico nuovo”, così come definito dalla Corte di Giustizia; considerato, alla luce delle considerazioni svolte, che, seppure ad una prima e sommaria delibazione, propria della presente fase, la domanda cautelare non appare assistita da sufficienti profili che inducono a prevedere un esito favorevole del ricorso; ritenuto, peraltro, che il pregiudizio posto a fondamento dell’istanza di misure interinali è evitabile attraverso la corresponsione della dovuta remunerazione agli Editori e si traduce in una lesione di carattere economico che, in assenza di allegazioni sulla situazione economica e patrimoniale dell’impresa, tali da far ipotizzare un esito per essa potenzialmente irreversibile in caso di mancata concessione della tutela, non riveste i caratteri della gravità ed irreparabilità richiesti dall’art. 55, comma 1, c.p.a.>>.*

Il Consiglio di Stato, con ordinanza 6578/2020 ha, invece, accolto la domanda cautelare, tenuto conto che *«le questioni di diritto oggetto di controversia – di estremo rilievo, sia sul piano sistematico, sia sul piano delle concrete ricadute per gli operatori operanti nello specifico mercato di riferimento – richiedono un adeguato approfondimento non compatibile con i caratteri dell’incidente cautelare (Cons. Stato, sez. VI, ord. 17 luglio 2020, 4289)>> e che <<il bilanciamento degli interessi economici in comparazione debba condurre a sospendere l’efficacia dell’atto impugnato in primo grado, nei limiti fatti valere nel presente giudizio, al fine di consentire la continuità dell’attività dell’appellante nelle more della decisione nel merito della presente controversia>>.*

4.- All’udienza da remoto del 3 marzo 2021 la causa è stata riservata per la decisione

## DIRITTO

1.- Il giudizio ha ad oggetto la domanda di annullamento del provvedimento dell’AGCOM, che ha ordinato alla ricorrente di provvedere alla rimozione dal servizio di rassegna stampa delle opere

digitali di carattere editoriale consistenti negli articoli recanti la clausola di riproduzione riservata delle società associate alla Federazione italiana editori giornali (FIEG).

1.1.-In via preliminare, il Collegio ritiene di poter prescindere dall'eccezione di improcedibilità del ricorso, sollevata dall'AGCOM per via dell'avvenuto pagamento della sanzione da parte della ricorrente, attesa l'infondatezza del ricorso nel merito.

1.1.- Sul piano metodologico, in mancanza di una esplicita graduazione delle numerose censure proposte, l'ordine di trattazione delle stesse avverrà sulla base della loro consistenza oggettiva e connessione, nonché del rapporto fra le stesse esistenti sul piano logico-giuridico, prendendo le mosse da quei vizi di natura sostanziale e da quelli che si collocano, in ordine logico, in una fase procedimentale antecedente.

*2.- Illegittimità del regolamento AGCOM 680/13/CONS con conseguente carenza di potere dell'Autorità*

Con il ventesimo motivo di ricorso l'Eco della Stampa, richiamando una pronuncia della Corte costituzionale, sostiene che le disposizioni del d.lgs. 70 del 2003 non attribuirebbero all'AGCOM un potere regolamentare in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica. Ne conseguirebbe l'illegittimità del potere esercitato dall'Autorità in forza di un regolamento illegittimo, in quanto adottato dall'AGCOM in carenza di principi e criteri direttivi, finalizzati altresì all'osservanza dei generali principi di proporzionalità ed adeguatezza dell'azione amministrativa.

Il motivo è infondato.

Sulla legittimità del regolamento, per i vizi ora denunciati dalla ricorrente, la sezione prima di questo TAR (sentenza 4101/2017) ha

già avuto modo di pronunciarsi, affermando la legittimità del potere attribuito all'AGCOM, posto che la Corte costituzionale con la sentenza n. 247 del 3 dicembre 2015

<<lungi dall'affermare l'insussistenza del potere regolamentare di Agcom, ha riscontrato, *inciderter tantum*, una non sufficiente argomentazione nell'ordinanza de qua in ordine alla individuazione del fondamento normativo del potere di Agcom. Ciò, tuttavia, non equivale a un sostanziale avallo da parte della Corte alle tesi di parte ricorrente, che sono anzi smentite dalla lettura sistematica delle norme>>.

Ed, invero, come pure affermato dal richiamato precedente della prima sezione, il fondamento normativo del potere regolamentare e di vigilanza dell'Autorità dell'AGCOM si rinviene nell'art. 1, comma 6, lett. b), n. 4-bis della Legge n. 249 del 1997, che affida all'Autorità “i compiti attribuiti dall'articolo 182-bis della legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni”, sul diritto di autore.

La norma attribuisce ad Agcom e Siae “nell'ambito delle rispettive competenze previste dalla legge”, e al fine di prevenire ed accertare le violazioni della legge sul diritto di autore, precipui compiti di vigilanza.

Peraltro, aggiunge la prima sezione nel precedente citato che il fondamento di detto potere regolamentare dell'AGCOM nonché del potere di vigilanza, da esercitarsi anche con l'imposizione di misure volte a porre termine alle violazioni della disciplina sul diritto d'autore si evince da una lettura sistematica delle disposizioni del d.lgs. n. 70/2003 (artt. 14, 15, 16, 17).

Né <<la ricostruzione sopra individuata è messa in discussione dalla previgente esistenza, nel sistema di tutele approntato dalla legge, di

un meccanismo di cd. *private enforcement*, disciplinato all'art. 156 della legge sul diritto di autore, che prevede una azione inibitoria esperibile innanzi al giudice ordinario dal titolare del diritto leso che intenda impedire la commissione o la reiterazione della violazione compiuta su materiale coperto dal diritto d'autore. Infatti, è lo stesso art. 156 che al secondo comma fa espressamente salve le disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70, così introducendo un meccanismo di tutela a "doppio binario", che si affianca al tradizionale rimedio inibitorio, quello di *public enforcement* e attraverso il quale l'Autorità amministrativa è autorizzata ad adottare provvedimenti recanti l'ordine di rimozione dei contenuti del web o di oscuramento dei siti, immediatamente precettivi nei confronti degli operatori della rete>> (TAR Lazio, I sez., sentenza 4101/2017).

### *3.- Sulla dedotta carenza di legittimazione della FIEG*

Con il quindicesimo motivo è dedotta l'illegittimità del provvedimento amministrativo impugnato, per non aver accertato, l'AGCOM, la carenza di legittimazione della FIEG, ai fini della rituale presentazione della istanza/denuncia esitata con detto provvedimento ablatorio.

Ritiene la ricorrente che spetti all'Editore – ed eventualmente ad uno suo mandatario- il diritto di agire a tutela del diritto di autore, soltanto qualora oggetto di riproduzione sia una parte del giornale dotata di valore organizzativo proprio (quale la pagina economica o l'intera prima pagina). Diversamente, se oggetto di tutela è il singolo articolo di stampa – come nel caso in esame - la relativa legittimazione sarebbe dell'autore dell'opera dell'ingegno.

Il motivo è infondato.

L'art. 6 del regolamento AGCOM attribuisce al "soggetto legittimato" la facoltà di presentare un'istanza all'Autorità, al fine di chiedere la rimozione di opere digitali rese disponibile su una pagina internet in violazione della Legge sul diritto d'autore.

L'art. 1, comma 1, lett. u) del regolamento AGCOM definisce "soggetto legittimato" non solo il titolare o licenziatario del diritto d'autore o dei diritti connessi con riferimento all'opera digitale, ma anche le "associazioni di categoria", "qualora abbiano ricevuto mandato dal titolare o dal licenziatario".

Ne consegue, la piena legittimazione della FIEG, quale associazione di categoria rappresentante gli interessi delle società i cui articoli sono stati riprodotti, a presentare l'istanza che ha dato avvio al procedimento in questione, avendo, peraltro, l'AGCOM, dato pure conto di aver acquisito gli specifici mandati.

*4.- Sulla preclusione del procedimento AGCOM in presenza di una sentenza passata in giudicato*

Con l'undicesimo motivo di ricorso la ricorrente sostiene che sulla medesima questione si sarebbe formato il giudicato civile nel giudizio definito dalla Corte d'Appello di Roma con la sentenza n. 3931/2019 e pertanto l'AGCOM non avrebbe potuto aprire il procedimento.

La censura è infondata.

Viene in rilievo, al riguardo, l'art. 6, del Regolamento AGCOM sul diritto d'autore.

La norma prevede che il soggetto legittimato, qualora ritenga che un'opera digitale sia stata resa disponibile su una pagina internet in violazione della Legge sul diritto d'autore, può presentare un'istanza all'Autorità, chiedendone la rimozione.



Ai fini dell'ammissibilità dell'istanza l'art. 6 cit., comma 3, prevede che "il procedimento dinanzi all'Autorità non può essere promosso qualora per gli stessi diritti relativi alle medesime opere sia pendente un procedimento dinanzi all'Autorità giudiziaria".

La disposizione è stata modificata con delibera 490/18 cons. laddove nella originaria formulazione la preclusione all'attivazione del procedimento dinnanzi all'AGCOM era preclusa in caso di pendenza di procedimento giurisdizionale avente il "medesimo oggetto e tra le stesse parti".

La novella introdotta dalla delibera 490/18, dunque, restringe l'ambito di operatività della preclusione in questione all'ipotesi di pendenza di procedimento giurisdizionale in merito a diritti d'autore relativi "*alle medesime opere*".

La *ratio* di tale restrizione, frutto del recepimento dei rilievi dei soggetti interessati coinvolti nella consultazione pubblica che ha preceduto l'adozione della delibera 490/18, è quella di evitare che qualsiasi procedimento giurisdizionale incardinato relativamente a un sito internet (in riferimento a qualsiasi parte di esso e suoi specifici contenuti) possa sempre impedire o bloccare il procedimento dinanzi l'Autorità anche laddove questo riguardi diritti e opere diverse da quelle oggetto del procedimento giurisdizionale.

Orbene, nella specie non ricorrono le condizioni ostative all'avvio del procedimento presso l'Autorità:

a) nei confronti della FIEG il giudizio civile non può ritenersi pendente se, come sostenuto dalla ricorrente, è stato definito con sentenza della Corte d'appello di Roma n. 3931/2019;

b) non risulta comprovato da parte ricorrente che nel giudizio civile si controverta del diritto d'autore relativo alle stesse opere oggetto del procedimento avviato dall'AGCOM.

La mancanza del requisito oggettivo dell'identità delle opere determina che non si verifica né la preclusione di cui all'art. 6, comma 3 del regolamento né quella derivante dalla formazione del giudicato.

Peraltro, l'Autorità della cosa giudicata di cui all'art. 2909 c.c. può essere invocata solo in materia di questioni identiche sia oggettivamente che soggettivamente e pertanto non può essere invocata nei confronti dell'AGCOM, non essendo quest'ultima stata parte di quel giudizio, nel quale, non si verteva, altresì, in materia di sindacato del potere dell'Autorità.

E comunque, in disparte la natura dirimente delle considerazioni svolte, il giudicato formatosi sulla sentenza del Trib. Civ. di Roma n. 816/2017, confermata dalla Corte d'appello di Roma con sent. n. 3931/2019, non potrebbe comunque rilevare, attesa la diversità del *decisum* che, nella questione definita innanzi al giudice ordinario, attiene alla riproduzione sulla rassegna stampa di articoli che non sono oggetto di riserva ai sensi dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore (cfr. pag. 15 della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 3931/2019 ove afferma chiaramente che nel giudizio all'esame non si fa questione di articoli a riproduzione riservata).

#### *4.1. Sull'abuso del procedimento amministrativo da parte della FIEG*

Oltre alla formazione del giudicato, la ricorrente lamenta (tredicesimo motivo di ricorso) l' "abuso del procedimento amministrativo" da parte della FIEG, che "ha già agito in sede

giudiziaria senza conseguire il risultato sperato e che l'istante vorrebbe conseguire in sede amministrativa”.

La censura non ha pregio.

Oltre alle considerazioni svolte al paragrafo precedente, è appena il caso di rilevare, come già osservato in precedenza, che il legislatore (art. 156 delle l.d.a., che al secondo comma fa espressamente salve le disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70) ha congegnato un meccanismo di tutela a “doppio binario”, che affianca al tradizionale rimedio inibitorio (cd. *private enforcement*) quello di *public enforcement* e attraverso il quale l’Autorità amministrativa è autorizzata ad adottare provvedimenti recanti l’ordine di rimozione dei contenuti del web o di oscuramento dei siti, immediatamente precettivi nei confronti degli operatori della rete.

#### *5.-Sulla violazione della legge sul diritto d'autore*

Con un gruppo di censure strettamente connesse tra loro (primo, secondo, quarto, quinto, dodicesimo e quattordicesimo motivo di ricorso) la ricorrente lamenta l’erronea applicazione delle disposizioni della legge sul diritto d’autore e l’erroneità dei presupposti.

Le censure della ricorrente muovono dai seguenti rilievi.

Sotto un primo profilo, si sostiene che mancherebbe una delle condizioni previste dall’art. 16 della legge sul diritto d’autore affinché possa essere configurata una violazione del diritto di riproduzione, ovvero la diffusione degli articoli presso un pubblico generalizzato, circostanza che non si verificherebbe nella specie, in quanto il servizio di rassegna stampa è diretto nei confronti di un pubblico determinato (i clienti della società di *media monitoring*) ed il sito internet per la consultazione della rassegna stampa non è aperto, ma

è accessibile solo tramite l'utilizzo di credenziali di accesso. Secondo la prospettazione di parte ricorrente la "messa a disposizione di un pubblico potenzialmente illimitato" potrebbe avvenire solo se fosse il cliente a diffondere illecitamente le proprie credenziali o a stampare e diffondere per proprio conto la rassegna, ma tale comportamento non sarebbe imputabile alla società ricorrente.

Sotto altro profilo è dedotta l'erronea interpretazione degli artt. 65 e 101 della legge sul diritto d'autore, dai quali non sarebbe desumibile il divieto alla libera utilizzazione degli articoli in una rassegna stampa, in caso di espressa riserva alla riproduzione. Nel nostro ordinamento non esisterebbe alcun divieto alle rassegne stampa e le uniche norme rilevanti, dalle quali si desumerebbe il diritto alla libera riproducibilità, sarebbero quelle di cui al combinato disposto degli articoli 10 della Convenzione di Berna e 101 della legge sul diritto d'autore.

Secondo l'interpretazione di parte ricorrente, che richiama la pronuncia favorevole del Tribunale di Roma espressa con sentenza 18 gennaio 2017, n. 816, la clausola di riserva contenuta nell'art. 65 della legge sul diritto d'autore, riguarderebbe solo la pubblicazione di articoli in altre riviste o giornali e non sarebbe applicabile alle attività di rassegna stampa, che, invece, costituirebbero un prodotto autonomo e diverso che si risolve nella selezione di vari articoli scelti usando parole chiave ai fini della ricerca di pubblicazioni tarate sulle specifiche esigenze del cliente e che è rivolto non ad un pubblico indifferenziato di persone, ma ad una clientela determinata.

In sintesi, sarebbe illegittima la pretesa delle società editrici di concedere una licenza o autorizzazione per consentire la riproduzione degli articoli pubblicati sui loro giornali.

Le censure sono infondate.

#### *5.1.- Il quadro normativo di riferimento*

Occorre premettere che la questione giuridica da risolvere non attiene alla liceità dell'attività di rassegna stampa svolta dalle società di *media monitoring*, quanto alla liceità di riproduzione in dette rassegne, di articoli di cui l'autore se ne sia riservata la riproduzione ovvero in mancanza dell'autorizzazione dell'editore.

La redazione e diffusione di rassegne stampa non sono espressamente disciplinate nel nostro ordinamento.

L'unica norma che fa riferimento alle rassegne stampa, citata pure da parte ricorrente e richiamata anche dal Tribunale di Roma nella sentenza n. 816/2017, è l'art. 10, comma 1, della Convenzione di Berna ratificata dalla L. 20/06/1978, n. 399, secondo cui “sono lecite le citazioni tratte da un'opera già resa lecitamente accessibile al pubblico, nonché le citazioni di articoli e riviste periodiche nella forma di rassegne di stampa, a condizione che dette citazioni siano fatte conformemente ai buoni usi e nella misura giustificata dallo scopo”.

Tuttavia, tale disposizione non è risolutiva della questione giuridica in esame.

In primo luogo perché la Convenzione di Berna non è direttamente applicabile alla fattispecie in oggetto, in quanto essa individua il regime di protezione cui i Paesi dell'Unione sottopongono gli autori stranieri (art. 5 della convenzione), mentre non trova applicazione in relazione a fattispecie che, come quella in esame, non presentando elementi di estraneità, si esauriscono sul piano del mero diritto interno (la non applicabilità al diritto interno della Convenzione di Berna è stata affermata anche dalla Corte d'appello di Roma con la

sentenza 3931/2019 che ha riformato, con diversa motivazione, la sentenza del Tribunale n.816/2017).

Inoltre, la convenzione fa riferimento alle sole “citazioni” di opere e quindi non alla loro integrale riproduzione, così come accertato nel caso in esame. E comunque anche dette citazioni, ovvero riproduzioni parziali, devono conformarsi ai buoni usi e quindi ai limiti derivanti dal diritto interno, ovvero non devono pregiudicare i diritti dell'autore.

Venendo quindi al diritto interno, il cuore del problema sta nell'applicabilità alle rassegne stampa dell'eccezione alla riproducibilità degli articoli prevista dall'art. 65 della legge sul diritto d'autore.

Gli articoli di giornale sono scritti originali, che possono contenere notizie o comunque trarre spunto dall'attualità, tutelati in quanto opere dell'ingegno.

Il titolare dei diritti d'autore sull'articolo è l'autore.

Per quanto riguarda il contenuto l' art. 2577 c.c. e gli artt. 12 e ss. della legge 633/1941 individuano due aspetti distinti: un complesso di diritti di natura non patrimoniale (c.d. diritto morale d'autore) ed un complesso di diritti attinenti allo sfruttamento economico dell'opera (c.d. diritto patrimoniale d'autore).

Il diritto morale d'autore (artt. 20-24 della l.d.a.) concerne la paternità, ovvero il diritto ad essere riconosciuto come autore dell'opera, ed è un diritto inalienabile, imprescrittibile, irrinunciabile, che consente, tra l'altro, di opporsi alla riproduzione dell'opera, di difendersi dal plagio, di non pubblicare l'opera e precluderne qualsiasi sfruttamento economico.

Il diritto patrimoniale d'autore concerne, invece, il diritto di utilizzazione economica dell'opera e la pubblicazione, definibile come la messa a disposizione di una determinata quantità di persone, rappresenta la prima forma di esercizio di tale sfruttamento economico, che può anche avvenire tramite la riproduzione, con qualsiasi mezzo di comunicazione, dell'opera.

Queste attività sono elencate dagli artt. 12 ss. della l.d.a., che elenca le facoltà ricomprese nel diritto patrimoniale, sostanzialmente riconducibili alla riproduzione, pubblicazione, commercio e diffusione dell'opera. Si tratta di attività riservate che costituiscono prerogativa esclusiva dell'autore, il che comporta che chiunque voglia porre in essere una delle suddette attività non può prescindere dal consenso o dall'autorizzazione dell'autore o del soggetto cessionario dei diritti.

Il diritto patrimoniale d'autore può essere, infatti, ceduto ad altri (tale cessione si realizza in genere con il contratto di edizione disciplinato dagli artt. 118 e ss. l.d.a.)

Ne consegue che non risulta illecita la pretesa di concedere l'autorizzazione alla riproduzione o sfruttamento dei diritti patrimoniali d'autore dietro il pagamento dei c.d. diritti di licenza.

Nell'ambito dei giornali, all'autore, spetta il diritto di utilizzare separatamente il proprio contributo (art. 38, comma 2, l.d.a.) e, altresì, il diritto di riprodurre l'articolo in altre riviste o giornali (art. 42, comma 2, l.d.a.).

In base all'art. 3 l.d.a., al diritto dell'autore sul singolo articolo di giornale si affianca il diritto d'autore sul giornale come opera collettiva, inteso a tutelare l'attività di scelta e di coordinamento dei singoli contributi.

L'art. 38 l.d.a. attribuisce i diritti patrimoniali sull'opera collettiva giornale non tanto al direttore, che dirige la creazione dell'opera nel suo complesso, effettuando la scelta e il coordinamento dei singoli contributi e che, in forza all'art. 7 l.d.a., è il titolare dei diritti morali, ma all'editore, in questo modo premiando l'apporto di organizzazione e l'impiego di mezzi e capitali.

Quanto al contenuto, i singoli articoli di giornale contengono sia opere dell'ingegno coperte dal diritto d'autore sia notizie (descrizione di un fatto di attualità senza alcun contenuto di originalità) e informazioni (quelle che portano il lettore a conoscenza di eventi, ad es. televisivi, cinematografici e teatrali, ma anche orari di apertura di servizi di pubblica utilità) non oggetto di diritto d'autore.

La legge disciplina il diritto alla riproduzione in entrambi i casi.

Per gli articoli dotati di originalità, la riproduzione dell'opera è un diritto esclusivo, salvo le ipotesi, previste dalla legge di utilizzazioni libere (art. 65 l.d.a.).

L'art. 65 l.d.a., prevede che “gli articoli di attualità di carattere economico, politico o religioso, pubblicati in riviste o giornali, possono essere liberamente riprodotti in altre riviste o giornali anche radiofonici, se la riproduzione non è stata espressamente riservata, purché si indichino la rivista o il giornale da cui sono tratti, la data e il numero di detta rivista o giornale e il nome dell'autore, se l'articolo è firmato”.

Il diritto alla riproduzione di informazioni e notizie è disciplinato dall'art. 101 l.d.a., il quale prevede che “la riproduzione di informazioni e notizie è lecita purché non sia effettuata con l'impiego di atti contrari agli usi onesti in materia giornalistica e purché se ne citi la fonte. Sono considerati atti illeciti:



a) la riproduzione o la radiodiffusione, senza autorizzazione, dei bollettini di informazione forniti dalle agenzie giornalistiche o di informazioni, prima che siano trascorse sedici ore dalla diramazione del bollettino stesso, e comunque prima della pubblicazione in un giornale o altro periodico che ne abbia ricevuto la facoltà da parte dell'agenzia (...);

b) la riproduzione sistematica di informazioni o notizie, pubblicate o radiodiffuse, a fine di lucro, sia da parte di giornali o altri periodici, sia da parte di imprese di radiodiffusione”.

Dall'interpretazione delle disposizioni sopra richiamate è possibile estrapolare le seguenti regole:

a) la liceità della riproduzione dell'articolo (opera dell'ingegno) in altre riviste e giornali, indipendentemente dal carattere sistematico o meno della riproduzione, purché il titolare dei diritti non si sia riservato la riproduzione;

b) l'illiceità della riproduzione di articoli (opere dell'ingegno) di cui l'autore si sia riservato la riproduzione; il diritto dell'autore di escludere la riproduzione dei propri articoli da parte di altri soggetti è sistematicamente connesso alle disposizioni di cui agli artt. 38, comma 2 e 42, comma 2, che consentono all'autore la ripubblicazione del contributo anche altrove in un momento successivo a quello della prima pubblicazione;

c) l'illiceità della riproduzione dell'articolo (contenente notizie e informazioni) se compiuta in modo sistematico a scopo di lucro e/o in tempo reale.

Sul fronte del diritto sovranazionale, anche il diritto comunitario mira a perseguire “un sistema efficace e rigoroso di protezione del diritto d'autore e dei diritti connessi”, come “uno dei principali

strumenti in grado di garantire alla creazione e alla produzione culturale europea le risorse necessarie nonché di preservare l'autonomia e la dignità di creatori e interpreti o esecutori” i quali, “per continuare la loro attività creativa e artistica...debbono ricevere un adeguato compenso per l'utilizzo delle loro opere ... (decimo e undicesimo considerando della direttiva 2001/29).

La stessa direttiva 2001/29 precisa altresì che “ogni armonizzazione del diritto d'autore e dei diritti connessi dovrebbe prendere le mosse da un alto livello di protezione, dal momento che tali diritti sono essenziali per la creazione intellettuale” (nono considerando).

Ai sensi dell'art. 2, lett. a), della direttiva 2001/29:

«Gli Stati membri riconoscono ai soggetti sotto elencati il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente, in qualunque modo o forma, in tutto o in parte: a) agli autori, per quanto riguarda le loro opere».

L'art. 5 della medesima direttiva così recita:

«1. Sono esentati dal diritto di riproduzione di cui all'articolo 2 gli atti di riproduzione temporanea di cui all'articolo 2 privi di rilievo economico proprio che sono transitori o accessori, e parte integrante e essenziale di un procedimento tecnologico, eseguiti all'unico scopo di consentire:

a) la trasmissione in rete tra terzi con l'intervento di un intermediario  
o

b) un utilizzo legittimo di un'opera o di altri materiali.

(...)

5. Le eccezioni e limitazioni di cui ai paragrafi 1, 2, 3 e 4 sono applicate esclusivamente in determinati casi speciali che non siano in contrasto con lo sfruttamento normale dell'opera o degli altri

materiali e non arrechino ingiustificato pregiudizio agli interessi legittimi del titolare».

Dunque, il diritto esclusivo dell'autore (o del soggetto al quale questi ha concesso i diritti patrimoniali di sfruttamento dell'opera) di autorizzare o vietare la riproduzione in tutto o in parte delle loro opere è riconosciuto anche dal diritto comunitario (art. 2, lett. a), della direttiva 2001/29).

5.1 Sull'estensibilità delle norme a tutela del diritto d'autore al servizio di rassegna stampa

Ricostruito il contesto normativo di riferimento, il Collegio non condivide la tesi di parte ricorrente, mutuata alla pronuncia del Tribunale di Roma (sentenza 18 gennaio 2017, n. 816), secondo la quale l'interpretazione letterale dell'art. 65 cit. in caso di clausola di riserva condurrebbe a rendere illecita la sola riproduzione in “riviste o giornali” e non quindi nelle rassegne stampa. Tale tesi si fonda sulla considerazione che la riserva di riproduzione, costituendo disposizione eccezionale alla regola della libera informazione evincibile dall'art. 65 l.d.a., sarebbe insuscettibile di interpretazione analogica e quindi non estensibile ad altri strumenti di comunicazione che non siano “riviste o giornali”.

Al riguardo, il Collegio ritiene invece di dover aderire ad una interpretazione sistematica, che tenga conto della “ratio” della legge e del quadro normativo di riferimento.

Ed, invero, proprio perché l'art. 65 della l.d.a., come sopra chiarito, costituisce frutto di un bilanciamento tra il valore costituzionale dell'informazione e il diritto d'autore, non è preclusa l'interpretazione analogica che consente di annoverare anche le rassegne stampa nel campo di applicazione della norma.

Non va, inoltre, dimenticato che la riproduzione costituisce in ogni caso un diritto esclusivo dell'autore o dell'editore (salve le ipotesi di riproduzioni libere ex art. 65 l.d.a.) riconosciuto anche dal diritto comunitario, che esclude da tale diritto di riproduzione e quindi dall'autorizzazione solo gli atti di riproduzione temporanea privi di rilievo economico proprio che sono transitori o accessori.

La tesi della natura eccezionale del divieto di riproduzione in caso di espressa riserva dell'autore non può pertanto essere accolta, in quanto non compatibile neanche con il diritto comunitario.

D'altra parte, la legge del diritto d'autore, approvata nell'anno 1941, laddove si riferisce solo a riviste e giornali non può non essere contestualizzata ai mezzi di comunicazione odierni, tenendo in conto anche le radicali trasformazioni del modo in cui le opere dell'ingegno vengono create, riprodotte, pubblicate e fruite nel nuovo ambiente digitale. La riproduzione, infatti, ha un ampio contenuto in relazione alla varietà dei mezzi oggi utilizzabili per la diffusione degli articoli (rete internet, intranet, posta elettronica, radio, televisione).

#### *5.2.- Sulla presunta non applicabilità alla rassegna stampa del divieto di riproduzione*

Resta a questo punto da sciogliere il seguente nodo: se l'operazione di selezione e coordinamento degli articoli costituisca un *aliquid novi* ovvero valga ad introdurre un *quid pluris* tale da rendere la rassegna stampa un'opera diversa, per così dire di secondo grado, non assimilabile ad una pubblicazione su riviste e giornali.

La sezione non condivide la tesi secondo la quale la società di *media monitoring*, non svolgerebbe attività concorrenziale a quella delle società editrici affiliate alla FIEG e controinteressate. Sostiene, al riguardo, la ricorrente che l'abbonamento *on line* alla testata non è

succedaneo rispetto al servizio di rassegna stampa, il cui valore aggiunto sarebbe quello di saper individuare le preferenze dei clienti per fornire una informazione idonea a soddisfare le esigenze personali attraverso un'attività di organizzazione e selezione degli articoli.

A parere della sezione, la circostanza che la società di *media monitoring* svolga selezione e organizzazione delle opere non costituisce scriminante al divieto di riproduzione di articoli di giornale o di parti o pagine di giornale, in cui vi sia la riserva della riproduzione, in quanto non contemplata né dal diritto interno né dal diritto comunitario.

L'attività resta quindi lesiva del diritto di proprietà intellettuale dell'autore dell'articolo e dei connessi diritti patrimoniali dell'editore.

D'altra parte non si può negare che la creazione di banche dati come quelle create dalle società di *media monitoring* ricorrente, il cui servizio viene realizzato con la riproduzione di articoli integrali pubblicati sul quotidiano controinteressato, non comporti una diminuzione, non giustificata peraltro da alcun interesse pubblico o generale, del profitto che l'editore può legittimamente aspettarsi dallo sfruttamento monopolistico connesso al diritto patrimoniale d'autore che ha a sua volta acquisito dall'autore dell'opera.

Né può ragionevolmente negarsi che, nel caso di utilizzazione da parte di terzi di parti dell'opera collettiva giornale nell'ambito delle rassegne di stampa, i singoli contributi non siano ancora percepiti e valutati dagli utenti della banca dati come parti dell'originaria opera collettiva e non come gli elementi di una raccolta diversa ed autonoma. Insomma, è ancora il diritto sull'opera originaria, e non

quello eventualmente sussistente sulle parti separate di esso, a venire in rilievo.

Ad un diverso approdo ermeneutico potrebbe pervenirsi se la rassegna stampa si limitasse a fornire informazioni non complete, si limitasse ad una mera citazione dell'articolo giornalistico, lasciando inalterato il bisogno per il lettore di acquistare copia del periodico per leggervi l'articolo di suo interesse, oppure se si limitasse a riprendere una parte non rilevante dei contributi presenti sul giornale e li riorganizzasse e sintetizzasse autonomamente, senza riprodurre integralmente gli articoli.

In conclusione, è proprio l'elemento della completezza dell'articolo riprodotto a rendere la rassegna stampa un succedaneo dell'acquisto del giornale.

### *5.3.- La giurisprudenza e il diritto comunitario*

Le conclusioni sopra rassegnate sul diritto esclusivo alla riproduzione, che illustrano le ragioni per le quali il Collegio non condivide la tesi di parte ricorrente, sono in linea non solo con la giurisprudenza comunitaria e con quella interna, ma anche con la direttiva Dir. 17/04/2019, n. 2019/790/UE.

La Corte di Giustizia (Infopaq C-5- 2009, sez. IV, 16 luglio 2009) proprio con riferimento alla riproduzione degli articoli di giornale, ha ritenuto contraria al diritto comunitario la riproduzione parziale di articoli di giornali non autorizzata ed ha affermato i seguenti principi: -gli articoli di giornale, in quanto dotati di originalità, rappresentano la creazione intellettuale del loro autore e rientrano nell'ambito d'applicazione della direttiva 2001/29;

- il principio della necessità di un'autorizzazione del titolare del diritto d'autore per qualsiasi riproduzione di un'opera protetta costituisce principio generale sancito dalla direttiva 2001/29;

-una deroga a tale principio generale è sancita nei casi tassativi previsti dall'art. 5, n. 1, della direttiva 2001/29 ovvero qualora la riproduzione soddisfi cinque requisiti, vale a dire qualora: 1) tale atto sia temporaneo; 2) sia transitorio o accessorio; 3) costituisca parte integrante ed essenziale di un procedimento tecnologico; 4) il procedimento sia eseguito all'unico scopo di consentire la trasmissione in rete tra terzi con l'intervento di un intermediario o un utilizzo legittimo di un'opera o di altri materiali; 5) tale atto sia privo di rilievo economico proprio.

La Corte di Cassazione (Cass. civ. Sez. I, 20-09-2006, n. 20410) ha affermato l'illiceità della riproduzione degli articoli nella rassegna stampa sia sotto il profilo della violazione dell'art. 65 l.d.a. qualora il titolare dei diritti di sfruttamento se ne sia riservata la riproduzione o la utilizzazione sia sotto il profilo della violazione degli articoli 101 l.d.a. e dell'art. 2598 c.c. ovvero come concorrenza sleale, giacché la rassegna stampa distribuita a scopo di lucro "realizza una vendita del prodotto offerto al mercato dall'editore dell'opera riprodotta, in tutto o in parte, con caratteristiche parassitarie" (anche la giurisprudenza di merito ha ritenuto che la riproduzione sistematica in una rassegna stampa di articoli giornalistici e di notizie tratti da pubblicazioni altrui, ancorché effettuata mediante strumenti informatici e telematici, costituisce un illecito sotto il duplice profilo della concorrenza sleale e della violazione del diritto d'autore; in tal senso cfr. Tribunale Milano, 08/04/1997; Tribunale, Genova, 03/12/1997).

Peraltro, va evidenziato che la sentenza della Corte d'appello (sentenza 3931/2019, che ha confermato con diversa motivazione sentenza del Tribunale di Roma n. 816/17), pur approdando a conclusioni non condivise dal Collegio in merito alla non succedaneità della rassegna stampa per mancanza di prova, in quel giudizio, della leggibilità della stessa in modalità sfogliata- circostanza che invece si verifica nella specie- si è comunque conformata all'orientamento della Corte di Cassazione, ritenendo lecita l'attività di rassegna stampa sull'assunto che in quel giudizio "non si fa (faceva) questione della riproduzione di articoli oggetto di riserva" ai sensi dell'art. 65 della legge sul diritto d'autore (pag. 15 della sentenza della Corte d'appello di Roma n. 3931/2019).

In linea con quanto sopra sostenuto, merita, infine, di essere richiamata la direttiva n. 2019/790/UE che integra la sopra citata direttiva 2001/29/CE e che, pur se non ancora recepita (il termine per il recepimento scade a giugno 2021) contiene comunque principi conformi all'*acquis* comunitario in materia di diritto d'autore.

L'art. 15 di tale direttiva introduce una tutela giuridica armonizzata proprio per gli utilizzi online di pubblicazioni di carattere giornalistico da parte dei prestatori di servizi della società dell'informazione, con il dichiarato scopo di incoraggiare l'editoria e di tutelare, nel contempo, la posizione degli autori, che avranno il diritto di ricevere una remunerazione adeguata per lo sfruttamento delle proprie opere.

Il contenuto del nuovo diritto è delineato dal par. 1 dell'art. 15 che riconosce agli editori di giornali: il diritto di riproduzione (ovvero: <<il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la riproduzione diretta o indiretta, temporanea o permanente, in qualunque modo o forma,



in tutto o in parte>>, art. 2 paragrafo 2, della direttiva 2001/29/CE); il diritto di messa a disposizione del pubblico in forma interattiva, cioè «il diritto esclusivo di autorizzare o vietare la messa a disposizione del pubblico, su filo o senza filo, in maniera tale che ciascuno possa avervi accesso dal luogo e nel momento scelti individualmente» (art. 3 par. 2 della direttiva 2001/29/CE).

Come emerge dai considerando della direttiva 790/2019 le ragioni che hanno indotto il legislatore europeo a introdurre questo nuovo diritto sono frutto della necessità di contemperare le esigenze di redditività delle pubblicazioni giornalistiche (in virtù della riduzione degli introiti dovuta alla diffusione *online* delle informazione) da un lato, con la necessità, dall'altro, di garantire sia il pluralismo informativo messo a repentaglio dal declino della carta stampata, con effetto negativo sulla formazione di un'opinione pubblica democratica sia la sostenibilità dell'editoria tradizionale cui è collegata l'affidabilità delle informazioni messe a disposizione degli utenti (considerando 55).

In definitiva, l'AGCOM ha correttamente applicato le sopra citate disposizioni sul diritto d'autore, ben potendo i titolari del diritto patrimoniale pretendere la rimozione di opere riprodotte integralmente sulla rassegna stampa della società ricorrente, in assenza di licenza o autorizzazione.

*6.- Sull'abuso di posizione dominante e limitazione dell'attività d'impresa della società di media monitoring.*

La ricorrente prospetta (motivi ottavo e nono) l'abuso del diritto e l'abuso di posizione dominante da parte della FIEG che, in quanto titolare di tutte le quote Promopress 2000 S.r.l. (società che propone alle imprese che si occupano di effettuare rassegne stampe la

sottoscrizione di una “licenza”- la c.d. “Licenza ARS”- previo pagamento di un compenso economico, al fine di consentire la riproduzione in rassegne stampa degli articoli delle testate comprese in un repertorio) avrebbe una posizione dominante nel mercato delle riviste e dei giornali, in violazione dell’art. 101, comma 1, TFUE.

Ciò limiterebbe così alla società di *media monitoring* di esercitare il diritto costituzionalmente garantito di cui all’art. 41 Cost.

Al riguardo, come chiarito dalla Corte di cassazione (Cass. civ., I sez. civ., 20 settembre 2006, n. 20410) il rifiuto sistematicamente opposto dall’editore in relazione al rilascio di licenze per riproduzione di articoli pubblicati nei propri giornali non costituisce abuso del diritto né violazione dell’art. 41 Cost., dato che la legge non subordina ad alcun presupposto la legittimità di tale rifiuto, in quanto l’editore è titolare, al riguardo, del diritto esclusivo di utilizzazione economica dell’opera.

Non sussiste, pertanto, alcun abuso nell’esercizio di un diritto protetto dall’ordinamento.

In ogni caso, alla ricorrente non è precluso l’esercizio della sua attività economica così come esercitata in passato, potendo continuare ad erogare ai suoi clienti il medesimo servizio, comprensivo degli articoli a riproduzione riservata, ottenendo l’autorizzazione necessaria dalla controinteressata.

#### *7.-Il provvedimento dell’AGCOM*

Applicando le coordinate sopra indicate al caso di specie emerge che la rassegna stampa (fatta come la fa la ricorrente) con la riproduzione integrale di articoli e di pagine di giornali, senza l’autorizzazione del titolare del diritto esclusivo alla riproduzione è illegittima.

Tale attività non assurge ad un'autonoma opera dell'ingegno, non effettuando alcuna sintesi e rielaborazione degli articoli, bensì una mera selezione di articoli altrui.

Trattandosi di attività svolta a scopo di lucro e con carattere di sistematicità non ricorre, peraltro, alcuna esimente.

Ne consegue che l'AGCOM ha correttamente posto alla base dell'ordine di rimozione la considerazione che la riproduzione integrale degli articoli, senza licenza, costituisce violazione delle norme sul diritto d'autore.

Più in particolare, sono due i motivi sui quali l'AGCOM fonda l'ordine di rimozione dalla rassegna stampa degli articoli recanti la clausola di riproduzione riservata:

- a) la violazione del diritto di riproduzione dell'opera dell'ingegno (art. 13 L. n. 633/1941, legge su diritto d'autore);
- b) la violazione del diritto di comunicazione al pubblico (art. 16 L. cit.).

Il provvedimento gravato si atteggia come atto plurimotivato, ove ciascuno dei motivi è sufficiente a fondare l'ordine dell'Autorità, il che comporta che il rigetto delle censure proposte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento (tra le tante: Consiglio di Stato sez. IV, 09/11/2020, n.6907).

Ne consegue il difetto d'interesse all'esame delle censure (contenute nel primo, secondo, terzo e quarto motivo del ricorso introduttivo) volte a contestare l'altro motivo sul quale poggia il provvedimento: quello della diffusione presso un "pubblico" generalizzato.

Nel merito, tuttavia, le censure in questione sono pure infondate.

In primo luogo, non trova rispondenza nel dato normativo l'affermazione di parte ricorrente secondo la quale la diffusione presso un pubblico generalizzato sarebbe una delle condizioni previste dall'art. 16 delle l.d.a., affinché possa essere configurata una violazione del diritto di riproduzione.

Si tratta di un presupposto argomentativo erroneo, in quanto il diritto di riproduzione è disciplinato dall'art. 13 della l.d.a., che non inserisce la condizione della "diffusione presso un pubblico" quale elemento del concetto di "riproduzione".

In secondo luogo, non risulta ragionevole la tesi di parte ricorrente che pretende di escludere il requisito della "comunicazione al pubblico" sulla base della circostanza che per l'accesso alle opere digitali contenute nella rassegna stampa è necessario l'utilizzo di user name e password.

Se così fosse, qualsiasi piattaforma digitale con servizi on demand potrebbe trasmettere film, eventi sportivi, senza l'autorizzazione dei titolari dei diritti d'autore. Cosa che ovviamente non si verifica, posto che, alla luce del quadro normativo sopra delineato qualsiasi utilizzo di un'opera tutelata dal diritto d'autore richiede il consenso del suo titolare o del soggetto al quale è stato concesso il diritto patrimoniale di sfruttamento.

#### *8.- Sulla presunta insussistenza del potere sanzionatorio*

La ricorrente contesta (motivo diciannovesimo) l'applicazione di una sanzione pecuniaria in assenza di una norma attributiva del relativo potere all'AGCOM per l'ipotesi di mancata ottemperanza all'ordine di rimozione previsto dal regolamento interno a tutela del diritto d'autore. Richiama, sulla questione, la sentenza del Consiglio di Stato n. 4993/2019 che annullava in parte qua il regolamento in questione

proprio in relazione al fatto che quest'ultimo contemplasse sanzioni amministrative pecuniarie in danno di coloro che avessero divulgato prodotti e servizi in violazione delle disposizioni a tutela del diritto d'autore.

La censura è priva di pregio.

La ricorrente contesta l'esercizio di un potere non ancora esercitato, che non consente quindi al giudice di pronunciarsi ai sensi dell'art. 34, comma 2, c.p.a..

Il provvedimento gravato, infatti, non applica la sanzione, ma si limita solo ad avvertire che, in caso di inottemperanza sarà esercitato il potere sanzionatorio.

#### *9.- Sulla contraddittorietà dell'operato dell'AGCOM*

Con il sesto, settimo, ottavo motivo di ricorso è dedotta la contraddittorietà dell'ordine di rimozione di articoli a riproduzione riservata con la delibera 522/19/CONS del 16 dicembre 2019, con la quale l'AGCOM indiceva una procedura concorsuale per appaltare un identico servizio di rassegna stampa on line, contenente, altresì, molti articoli di stampa del Sole 24 ore recanti la clausola di riproduzione riservata.

La censura è inconferente.

Non si discorre, infatti, sulla liceità dell'attività di rassegna stampa, che resta lecita e pertanto costituisce servizio che lecitamente può costituire oggetto di affidamento tramite procedura concorsuale.

Né si discorre del potere di affidamento del relativo servizio. Si discorre, invero, dell'esercizio del potere dell'Autorità a tutela del diritto d'autore.

Non può peraltro ritenersi sintomatico di contraddittorietà il comportamento dell'AGCOM che, nelle clausole del capitolato di

gara per l'affidamento del servizio di rassegna stampa, non prevedesse l'impegno dell'aggiudicatario a detenere la titolarità dei diritti di riproduzione e sfruttamento delle opere giornalistiche oggetto della rassegna stampa. Quest'ultimo profilo, infatti, non impinge nell'esercizio del potere autoritativo di affidamento del servizio e non ha alcuna connessione con la natura del potere esercitato nel caso in esame.

#### *10.- Vizi procedurali*

La ricorrente lamenta (sedicesimo e diciassettesimo motivo) che l'AGCOM, in violazione delle garanzie procedurali di cui agli articoli 7 e seguenti della legge 241 del 1990, dopo aver indicato, con la comunicazione di avvio del procedimento che il procedimento era avviato a causa della presenza sul sito di articoli recanti la clausola di riproduzione riservata, con successivo atto recava la contestazione di un altro illecito ovvero la diffusione degli articoli tramite email.

Le censure non hanno pregio.

Il vizio lamentato è di natura procedimentale, pertanto, ai sensi dell'art. 21 octies della legge 241 del 1990, non è idoneo ad inficiare la validità del provvedimento amministrativo, il quale, peraltro, come sopra chiarito, resta comunque legittimamente supportato dal motivo relativo alla abusiva riproduzione di opere oggetto di riserva.

#### *11.- Sulla insussistenza dei presupposti per il procedimento abbreviato*

La ricorrente (diciottesimo motivo) deduce la violazione dell'art. 9 del regolamento perché non sussistevano i presupposti per l'applicazione del procedimento abbreviato non verificandosi un'ipotesi di violazione grave e di carattere massivo tale da comportare un'urgenza di provvedere sull'istanza/denuncia de qua.

La censura non ha pregio.

La ricorrente non chiarisce quale documento abbia tratto dall'applicazione della procedura abbreviata, considerato, peraltro che ha presentato le proprie controdeduzioni in data 16 novembre 2020.

In ogni caso, come già osservato, vertendosi nell'esercizio di un potere da esercitare con urgenza al fine di assicurare una immediata tutela al diritto d'autore, l'utilizzo del procedimento abbreviato non risulta in contrasto con le previsioni di cui all'art. 9 del regolamento. Verificandosi i casi di diffusione massiva, riproduzione degli articoli per un'attività lucrativa, l'applicazione dei termini abbreviati è idonea a contemperare gli interessi in gioco: quello pubblico ad una pronta repressione delle violazioni e quello della partecipazione del privato chiamato a rispondere delle condotte contestate.

12.- In conclusione, il ricorso e i due atti di motivi aggiunti devono essere respinti, in quanto infondati.

13.- Le spese di lite, alla luce della novità e complessità delle questioni trattate, sono integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 3 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Giampiero Lo Presti, Presidente

Luca De Gennaro, Consigliere

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Paola Anna Gemma Di Cesare**

**IL PRESIDENTE**  
**Giampiero Lo Presti**

**IL SEGRETARIO**