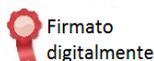




Numero di ruolo pubblicato	:	C-662/22
Numero dell'atto	:	1
Numero di registro	:	1237889
Data di deposito	:	19/10/2022
Data di iscrizione nel registro	:	24/10/2022
Tipo di atto	:	Domanda di pronuncia pregiudiziale
<hr/>		
Riferimento del deposito effettuato tramite e-Curia	:	Atto DC175561
Numero del file	:	1
Autore del deposito	:	Lippelli Raimondo (J361102)

Pubblicato il 10/10/2022

N. 12834/2022 REG.PROV.COLL.
N. 09843/2021 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 9843 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Airbnb Ireland Unlimited Company, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesca Angeloni, Gaia Gelera, Marco Berliri, Luigi Nascimbene, Sabrina Borocci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

previa disapplicazione dell'art. 1, commi 515, lett. a), numero 1) e 517 della Legge 178/2020 e in subordine previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE o rimessione degli atti alla Corte

Costituzionale – e previa concessione di misure cautelari ex art. 55, comma 10, D.Lgs. 104/2010 della delibera dell'AGCOM n. 200/21/CONS del 17 giugno 2021, ad oggetto "Modifiche alla delibera n. 666/08/cons recante "Regolamento per la tenuta del registro degli operatori di comunicazione" a seguito dell'entrata in vigore della Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante "bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e Bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023", pubblicata sul sito internet dell'AGCOM (www.agcom.it) l'8 luglio 2021, e degli allegati alla medesima delibera: (i) Allegato A "Allegato A testo coordinato come modificato da ultimo con delibera 200/21/CONS", (ii) Allegato B "Allegato B testo coordinato come modificato da ultimo con delibera 200/21/CONS", (iii) Modello 2/ROC "Dati generali dell'operatore di comunicazione richiedente l'iscrizione", e (iv) Modello 27/ROC "Fornitori di servizi di intermediazione online – Fornitori di motori di ricerca online", nonché di ogni atto ad essa presupposto, connesso o consequenziale, tra cui, per quanto necessario, in via esemplificativa e non esaustiva la delibera dell'AGCOM n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008 ad oggetto "Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione", s.m.i. e tutti gli allegati e modelli ad essa connessi;

quanto ai motivi aggiunti:

per l'annullamento previa disapplicazione dell'art. 1, comma 517, della Legge 178/2020 (Legge di Bilancio) che ha introdotto l'art. 1, comma 66-bis della Legge 266/2005 e ove necessario dell'art. 1, comma 515 della Legge 178/2020 e dell'art. 1, comma 65 della Legge 266/2005 per quanto concernono i fornitori dei servizi di intermediazione online e in subordine previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 TFUE o rimessione degli atti alla Corte Costituzionale – e previa concessione di misure cautelari, del provvedimento del Presidente dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCOM") n. 14/21/PRES del 5 novembre 2021, ad oggetto "Misura e modalità di versamento del

contributo dovuto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l'anno 2021 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online", pubblicato sul sito dell'AGCOM (www.agcom.it) il 30 novembre 2021 e sulla Gazzetta Ufficiale il 23 dicembre 2021, e della delibera dell'AGCOM n. 368/21/CONS dell'11 novembre 2021, ad oggetto "Ratifica del provvedimento presidenziale n. 14/21/PRES recante "Misura e modalità di versamento del contributo dovuto all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni per l'anno 2021 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online"", pubblicato sul sito dell'AGCOM (www.agcom.it) il 30 novembre 2021 e sulla Gazzetta Ufficiale il 23 dicembre 2021, con l'Allegato 1 che contiene il testo del decreto presidenziale ratificato, l'Allegato A: "Contributo PtoB – Anno 2021", e l'Allegato B: "Istruzioni per il versamento del contributo dovuto all'autorità per l'anno 2021 dai soggetti che operano nel settore dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca online", nonché di ogni atto ad essa presupposto, connesso o consequenziale, tra cui, per quanto necessario, in via esemplificativa e non esaustiva: (i) la comunicazione dell'AGCOM, inviata tramite posta elettronica certificata il 7 dicembre 2021 a Airbnb Holdings LLC e Airbnb Italy S.r.l., ad oggetto "Contributo dovuto all'Autorità per l'anno 2021 (delibera n. 368/21/CONS). Avviso"; (ii) la delibera dell'AGCOM n. 666/08/CONS del 26 novembre 2008 ad oggetto "Regolamento per l'organizzazione e la tenuta del Registro degli operatori di comunicazione", come modificata dalla delibera dell'AGCOM n. 200/21/CONS del 17 giugno 2021, ad oggetto "Modifiche alla delibera n. 666/08/CONS recante "Regolamento per la tenuta del Registro degli Operatori di Comunicazione" a seguito dell'entrata in vigore della legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante "Bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023"", già impugnate con ricorso principale, che impone ai fornitori di servizi di intermediazione online l'iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione; (iii) la delibera dell'AGCOM n. 397/13/CONS del 25 giugno

2013 ad oggetto “Informativa Economica di Sistema”, come modificata dalla delibera dell'AGCOM n. 161/21/CONS del 12 maggio 2021, ad oggetto "Modifiche alla delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013 “Informativa Economica di Sistema””, che pure si impugna, che impone l'obbligo di comunicazione dell'Informativa Economica di Sistema ai fornitori di servizi di intermediazione online, nonché le relative "Istruzioni per la compilazione del quadro “Internet: Testate online, Contenuti audiovisivi online (SMA), Pubblicità online, Motori di ricerca e Servizi di intermediazione online [IT]” Modello “Esercizio”” e "Istruzioni per la compilazione del quadro “Internet: Testate online, Contenuti audiovisivi online (SMA), Pubblicità online, Motori di ricerca e Servizi di intermediazione online [IT]” Modello “Consolidato”” dell'AGCOM, entrambe pubblicate sul sito internet dell'AGCOM in data 6 luglio 2021, e il "Facsimile Modello Esercizio" e "Facsimile Modello Consolidato" dell'AGCOM pubblicati sul sito internet dell'AGCOM in data 30 luglio 2021.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - Roma;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2022 la dott.ssa Dalila Satullo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Oggetto della controversia e fatti pertinenti.

La ricorrente Airbnb Ireland Unlimited Company, con sede in Irlanda, offre una piattaforma *on line* finalizzata a mettere in contatto persone che ricercano immobili (Guest) con professionisti e privati che dispongono di unità immobiliari da locare principalmente per brevi periodi (Host). Guest e Host gestiscono le proprie negoziazioni e i relativi accordi di locazione breve in modo del tutto autonomo a fronte di una commissione riconosciuta ad Airbnb.it per il servizio di

intermediazione.

Con il ricorso introduttivo la predetta società ha impugnato la delibera n. 200/21/CONS del 17 giugno 2021, con cui l'AGCom, a modifica della precedente delibera n. 666/08/CONS, in applicazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 515, l. n. 178/2020, ha previsto l'obbligo di iscrizione al registro degli operatori di comunicazione a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e dei fornitori di motori di ricerca on line.

La ricorrente ha dedotto, tra l'altro, la contrarietà della disciplina normativa e della delibera impugnata con il diritto europeo sotto diversi profili (con il regolamento (UE) 2019/1150, con la direttiva (UE) 2015/1535, con la direttiva 2000/31/CE e con il principio di libera prestazione dei servizi).

Il collegio ritiene necessario, ai fini della decisione della controversia, sottoporre alla Corte di Giustizia alcune questioni pregiudiziali di interpretazione.

2. Il regolamento (UE) 2019/1150.

Il regolamento (UE) 2019/1150 del 20 giugno 2019 persegue la finalità di *“contribuire al corretto funzionamento del mercato interno stabilendo norme intese a garantire che gli utenti commerciali di servizi di intermediazione online e gli utenti titolari di siti web aziendali che siano in relazione con motori di ricerca on line dispongano di una adeguata trasparenza, di equità e di efficaci possibilità di ricorso”*. Tale obiettivo, secondo il considerando 51 del regolamento, non può essere adeguatamente conseguito dagli Stati membri, rendendosi necessario l'intervento dell'Unione, in base al principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE, nei limiti di quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo, secondo quanto sancito dal principio di proporzionalità.

Il regolamento disciplina quindi la fornitura di servizi di intermediazione on line prevedendo a carico dei fornitori oneri di pubblicità e trasparenza (art. 3, 5, 6, 7, 9, 10), regole per la limitazione, sospensione e cessazione dei servizi (art. 4), obblighi e divieti relativi a specifiche clausole contrattuali (art. 8), regole sulla composizione stragiudiziale e giudiziale delle controversie tra fornitori e utenti commerciali (artt.

11, 12, 13, 14).

Infine il regolamento contiene alcune disposizioni dirette ad assicurare la sua efficace applicazione. In particolare, per quanto rileva in questa sede, l'art. 15 prevede che *“1. Ogni Stato membro garantisce l'adeguata ed efficace applicazione del presente regolamento. 2. Gli Stati membri adottano le norme che stabiliscono le misure applicabili alle violazioni del presente regolamento e ne garantiscono l'attuazione. Le misure previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive”*; l'art. 16 prevede poi che *“La Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, monitora attentamente l'impatto del presente regolamento sulle relazioni tra i servizi di intermediazione online e i loro utenti commerciali e tra i motori di ricerca online e titolari di siti web aziendali. A tale fine la Commissione raccoglie informazioni pertinenti per monitorare l'evoluzione di tali relazioni, anche mediante la realizzazione di studi adeguati. Gli Stati membri assistono la Commissione fornendo, su richiesta, tutte le informazioni pertinenti raccolte, anche riguardo a casi specifici. Ai fini del presente articolo e dell'articolo 18, la Commissione può chiedere informazioni ai fornitori di servizi di intermediazione online”*.

Tali ultime disposizioni vanno lette congiuntamente ai considerando 46 e 47 secondo cui:

“(46) Gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a garantire l'adeguata ed efficace applicazione del presente regolamento. Esistono già sistemi diversi di esecuzione negli Stati membri e questi ultimi non dovrebbero essere obbligati a istituire nuovi organismi nazionali di esecuzione. Gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di incaricare le autorità esistenti, compresi gli organi giurisdizionali, dell'esecuzione del presente regolamento. Il presente regolamento non dovrebbe obbligare gli Stati membri a prevedere l'esecuzione d'ufficio o a infliggere ammende.

(47) La Commissione dovrebbe monitorare costantemente l'applicazione del

presente regolamento in stretta collaborazione con gli Stati membri. In questo contesto, la Commissione dovrebbe mirare a creare un'ampia rete di scambio di informazioni facendo leva su pertinenti organismi di esperti, su centri di eccellenza e sull'Osservatorio sull'economia delle piattaforme online. Gli Stati membri dovrebbero, su richiesta, fornire alla Commissione tutte le informazioni pertinenti di cui dispongono in questo contesto. Infine, questo esercizio dovrebbe beneficiare della maggiore trasparenza generale nelle relazioni commerciali tra utenti commerciali e fornitori di servizi di intermediazione online e tra gli utenti titolari di siti web aziendali e i motori di ricerca online che il presente regolamento mira a realizzare. Per svolgere efficacemente i compiti di monitoraggio e revisione di cui al presente regolamento, la Commissione dovrebbe adoperarsi per raccogliere informazioni dai fornitori di servizi di intermediazione online. I fornitori di servizi di intermediazione”.

3. Quadro normativo nazionale.

A seguito dell'emanazione del regolamento (UE) 2019/1150, il legislatore italiano, con l'art. 1 comma 515 l. n. 178/2020 (legge di bilancio 2021), ha modificato l'art. 1 l. n. 249/1997 (legge istitutiva dell'AGCom), proprio *“al fine di promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti”.*

In conseguenza di tale modifica la l. n. 249/1997 prevede ora che:

- 1) la commissione per le infrastrutture e le reti dell'AGCom *“cura la tenuta del registro degli operatori di comunicazione e postali al quale si devono iscrivere in virtù della presente legge...i fornitori di servizi di intermediazione on line e i motori di ricerca on line, anche se non stabiliti, che offrono servizi in Italia...”* (v. art. 1 comma 6 lett. a n. 5);
- 2) il consiglio dell'AGCom *“garantisce l'adeguata ed efficace applicazione del regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali di*

servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti” (v. art. 1 comma 6 lett. c) n. 14 bis);

3) in caso di inottemperanza ai provvedimenti adottati dall'autorità in ordine alla violazione delle norme sulle posizioni dominanti, o in applicazione del regolamento (UE) 2019/1150, si applica a ciascun soggetto interessato una sanzione amministrativa pecuniaria non inferiore al 2 per cento e non superiore al 5 per cento del fatturato realizzato dallo stesso soggetto nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione (art. 1 comma 31, II inciso).

Il comma 516 l. n. 178/2020 fa salvo quanto previsto dall'art. 27 comma 1 bis del codice del consumo.

Il comma 517 l. n. 178/2020 prevede, infine, un contributo a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line, al fine di assicurare la copertura dei costi amministrativi complessivamente sostenuti per l'esercizio delle funzioni di regolazione, di vigilanza, di composizione delle controversie e sanzionatorie attribuite dalla legge all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nelle materie di cui al comma 515.

Nell'ambito dei poteri conferitigli dalla disciplina sopra citata, l'AGCom, all'espresso fine di assicurare l'adeguata ed efficace applicazione del predetto regolamento europeo, ha adottato:

1) la delibera n. 161/21/CONS, che ha modificato la precedente delibera n. 397/13/CONS prevedendo che sono obbligati all'invio dell'Informativa Economica di Sistema (IES) anche *“h) I fornitori di servizi di intermediazione online: persone fisiche o giuridiche che, anche se non stabilite o residenti nel territorio nazionale, forniscono, od offrono di fornire, servizi di intermediazione online, come definiti dal Regolamento (UE) 2019/1150, agli utenti commerciali stabiliti o residenti in Italia; i) I fornitori di motori di ricerca online: persone fisiche o giuridiche che, anche se non stabilite o residenti nel territorio nazionale, forniscono, od offrono di*

fornire, un motore di ricerca online, come definito dal Regolamento (UE) 2019/1150, in lingua italiana o agli utenti stabiliti o residenti in Italia”;

2) la delibera n. 200/21/CONS, che ha modificato la precedente delibera n. 666/08/CONS prevedendo che sono obbligati all’iscrizione nel Registro degli operatori di comunicazione anche *“m. i fornitori di servizi di intermediazione online: persone fisiche o giuridiche che, anche se non stabilite o residenti nel territorio nazionale, forniscono, od offrono di fornire, servizi di intermediazione online, come definiti dal Regolamento (UE) 2019/1150, agli utenti commerciali stabiliti o residenti in Italia; n. i fornitori di motori di ricerca online: persone fisiche o giuridiche che, anche se non stabilite o residenti nel territorio nazionale, forniscono, od offrono di fornire, un motore di ricerca online, come definito dal Regolamento (UE) 2019/1150, in lingua italiana o agli utenti stabiliti o residenti in Italia.”*

4. Profili di contrasto con il diritto europeo dell’art. 1, comma 515, l. n. 178/2020 e della delibera AGCom 200/21/CONS, che prevedono l’obbligo di iscrizione al ROC a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line, con il diritto europeo.

Il Registro degli operatori delle comunicazioni è previsto dall’art. 1 comma 6 lett.

a) n. 5, l. n. 249/1997, ed è specificamente regolamentato dalla delibera 666/08/CONS.

Come sopra esposto, la l. n. 178/2020 ha previsto l’obbligo di iscrizione al registro anche per i fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line e ciò al dichiarato fine *“di promuovere l’equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l’adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti”*. La delibera 200/21/CONS ha quindi modificato il regolamento per l’organizzazione e la tenuta del ROC, adeguandolo alla novità normativa.

Ciò premesso, il regolamento 666/08/CONS impone, per l’iscrizione al ROC, la compilazione di diversi moduli concernenti sia l’attività svolta sia l’organizzazione

del soggetto obbligato. In particolare i fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line sono tra l'altro tenuti alla compilazione dei modelli 1/ROC, 2/ROC, 3/ROC, 4/ROC, 5/1/ROC, 5/2/ROC, 5/3/ROC, 5/4/ROC, nei quali si richiedono informazioni relative al capitale sociale, ai nominativi dei soci ed alla titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto, alla composizione e durata dell'organo amministrativo ed alle generalità del legale rappresentante e degli amministratori. Le informazioni trasmesse devono essere inoltre aggiornate annualmente e in caso di violazione alle disposizioni del regolamento si applicano sanzioni amministrative. Infine l'iscrizione al ROC comporta l'obbligo di corrispondere annualmente il contributo di cui all'art. 1 comma 66 bis l. n. 266/2005.

4.1. Compatibilità con il regolamento (UE) 2019/1150.

Come sopra evidenziato, l'art. 15 del regolamento attribuisce agli Stati membri il compito di garantire l' "adeguata" ed "efficace" applicazione del regolamento; inoltre gli Stati membri adottano le norme che stabiliscono le misure applicabili alle violazioni del regolamento e ne garantiscono l'attuazione; tali misure devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive"; l'art. 16 prevede poi che "*La Commissione, in stretta cooperazione con gli Stati membri, monitora attentamente l'impatto del presente regolamento sulle relazioni tra i servizi di intermediazione online e i loro utenti commerciali e tra i motori di ricerca online e titolari di siti web aziendali. A tale fine la Commissione raccoglie informazioni pertinenti per monitorare l'evoluzione di tali relazioni, anche mediante la realizzazione di studi adeguati. Gli Stati membri assistono la Commissione fornendo, su richiesta, tutte le informazioni pertinenti raccolte, anche riguardo a casi specifici*".

L'obbligo di iscrizione al ROC, esteso dalla l. n. 178/2020 ai fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line proprio allo scopo di "*promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione*

di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti” e ulteriormente disciplinato dalla delibera dell’AGCom, pubblicizza principalmente gli assetti proprietari ed amministrativi dei soggetti onerati, senza fornire alcuna indicazione in ordine al rispetto degli obblighi previsti dal regolamento e in ordine alla trasparenza ed equità dei rapporti con gli utenti commerciali. In tal modo, il legislatore nazionale introduce un controllo del tutto diverso e contrastante con quello previsto per l’attuazione del regolamento, oltre che inadeguato rispetto al fine perseguito, atteso che si tratta di un controllo relativo a profili soggettivi dei fornitori e non invece al concreto rispetto da parte degli stessi degli obblighi previsti dal regolamento al fine di assicurare la trasparenza e l’equità dei rapporti contrattuali con gli utenti commerciali.

La questione è poi certamente rilevante atteso che ove si accertasse un contrasto diretto tra l’obbligo di iscrizione al ROC ed il regolamento europeo, l’art. 1 comma 6 lett. a n. 5 della legge dovrebbe essere disapplicato e i fornitori non sarebbero tenuti ad adempiere all’obbligo ivi previsto.

4.2. Compatibilità con la direttiva (UE) 2015/1535.

La direttiva (UE) 2015/1535 prevede una procedura di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione, al fine di garantire la massima trasparenza delle iniziative nazionali e consentire il controllo della Commissione sulle iniziative medesime, a tutela del principio della libera circolazione delle merci e dei servizi.

Ai sensi dell’art. 5, comma 1, della direttiva *“gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione ogni progetto di regola tecnica, salvo che si tratti del semplice recepimento integrale di una norma internazionale o europea, nel qual caso è sufficiente una semplice informazione sulla norma stessa”*.

Ai sensi dell’art. 1 della direttiva: per servizio della società dell’informazione deve intendersi *“qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi”*; per regola tecnica deve intendersi *“una specificazione tecnica o altro requisito o una regola*

relativa ai servizi, comprese le disposizioni amministrative che ad esse si applicano, la cui osservanza è obbligatoria, de jure o de facto, per la commercializzazione, la prestazione di servizi, lo stabilimento di un fornitore di servizi o l'utilizzo degli stessi in uno Stato membro o in una parte importante di esso, nonché, fatte salve quelle di cui all'articolo 7, le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative degli Stati membri che vietano la fabbricazione, l'importazione, la commercializzazione o l'utilizzo di un prodotto oppure la prestazione o l'utilizzo di un servizio o lo stabilimento come fornitore di servizi”; per regola relativa ai servizi deve intendersi “*un requisito di natura generale relativo all'accesso alle attività di servizi di cui alla lettera b) e al loro esercizio, in particolare le disposizioni relative al prestatore di servizi, ai servizi e al destinatario di servizi, ad esclusione delle regole che non riguardano specificamente i servizi ivi definiti”;* infine una regola deve considerarsi specificamente riguardante i servizi della società dell'informazione quando, alla luce della sua motivazione e del testo del relativo dispositivo, essa si pone come finalità e obiettivo specifici, nel suo insieme o in alcune disposizioni puntuali, di disciplinare in modo esplicito e mirato tali servizi.

Nel caso in esame, ad avviso del collegio rimettente, le norme relative all'obbligo di iscrizione al ROC introducono specificamente un requisito generale per l'esercizio di servizi della società di informazione e, pertanto, avrebbero dovuto essere comunicate alla Commissione.

Al riguardo si osserva infatti che:

- il servizio offerto dalla ricorrente è prestato dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario (sulla qualificazione in termini del servizio offerto da Airbnb v. Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2019, pronunciata nella causa C-390/18);
- le disposizioni sull'obbligo di iscrizione al ROC (attuate mediante delibera dell'AGCom) sono precipuamente dirette a disciplinare i servizi della società

dell'informazione e, in particolare, i servizi di intermediazione on line e i motori di ricerca on line;

- l'iscrizione al ROC è oggetto di un obbligo previsto per l'esercizio del servizio. Tale obbligo comporta anche rilevanti oneri di carattere economico (v. versamento del contributo all'AGCom), la cui violazione comporta l'applicazione di importanti sanzioni.

La questione è poi certamente rilevante perché, nel caso di violazione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione, la misura prevista dallo Stato membro non potrebbe essere applicata al privato.

4.3. Compatibilità con il principio di libera prestazione di servizi di cui all'art. 56 TFUE come specificato nella direttiva 2000/31/CE, cd. "Direttiva sul Commercio Elettronico" e nella direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

4.3.1. L'art. 3 della Direttiva sul Commercio Elettronico prevede che *"ogni Stato membro provvede affinché i servizi della società dell'informazione, forniti da un prestatore stabilito nel suo territorio, rispettino le disposizioni nazionali vigenti in detto Stato membro nell'ambito regolamentato"* (par. 1); inoltre *"gli Stati membri non possono, per motivi che rientrano nell'ambito regolamentato, limitare la libera circolazione dei servizi società dell'informazione provenienti da un altro Stato membro"* (c.d. clausola del "paese di origine").

In base a tale previsioni dunque il diritto dell'Unione dispone che per garantire efficacemente la libera circolazione dei servizi e la certezza del diritto per i prestatori e i loro destinatari, questi servizi devono in linea di principio essere sottoposti alla normativa dello Stato membro nel quale il prestatore è stabilito; infatti *"il controllo dei servizi della società dell'informazione deve essere effettuato all'origine dell'attività, al fine di assicurare una protezione efficace degli obiettivi di interesse pubblico, ed è pertanto necessario garantire che l'autorità competente assicuri questa tutela non soltanto per i cittadini del suo paese ma anche per tutti i cittadini della Comunità"* (considerando n. 22).

L'art. 3 par. 4 prevede la possibilità per gli Stati membri diversi da quello di

stabilimento di introdurre deroghe al paragrafo due in presenza delle seguenti condizioni: *“a) i provvedimenti sono: i) necessari per una delle seguenti ragioni: - ordine pubblico, in particolare per l’opera di prevenzione, investigazione individuazione e perseguimento in materie penali, quali la tutela dei minori e la lotta contro l’incitamento all’odio razziale, sessuale, religioso o etnico, nonché violazioni della dignità umana della persona; - tutela della sanità pubblica; - pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza, e della difesa nazionale; - tutela dei consumatori, ivi compresi gli investitori; ii) relativi a un determinato servizio della società dell’informazione lesivo degli obiettivi di cui al punto i) o che costituisca un rischio serio e grave di pregiudizio a tali obiettivi; iii) proporzionati a tali obiettivi”*.

Ciò premesso, il collegio ritiene che l’obbligo di iscrizione al ROC possa rappresentare, alla luce della citata direttiva, un’illegittima restrizione della libera circolazione dei servizi della società dell’informazione (sulla qualificazione di Amazon quale società fornitrice di servizi della società dell’informazione, v. quanto già indicato al punto precedente).

Infatti, si tratta di un obbligo che riguarda l’esercizio dell’attività di servizi della società dell’informazione ai sensi dell’art. 2, lett. h), i), della Direttiva sul Commercio Elettronico e non rientra in nessuna delle categorie esenti di cui all’art. 2, lett. h), ii), della medesima direttiva.

Inoltre si applica segnatamente ai fornitori di servizi stabiliti in Stati membri diversi da quello italiano e determina un aggravio di incombenze amministrative e rilevanti oneri economici in capo agli stessi fornitori di servizi (cfr. da ultimo in argomento sentenza Airbnb Ireland, sentenza della Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2019, pronunciata nella causa C-390/18).

Infine, non sembra che ricorrano i requisiti di cui all’art. 3 par. 4, che consentono allo Stato membro di introdurre limitazioni, avuto anche riguardo al principio di proporzione. Ed infatti, pur considerando che l’iscrizione al ROC è stata prevista

nel dare attuazione al regolamento (UE) 2019/1150, e quindi a tutela indiretta anche dei consumatori, la richiesta di informazioni relative alla situazione soggettiva dell'impresa ed il rilevante contributo economico richiesto appaiono sproporzionati rispetto all'obiettivo perseguito, consistente nel promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti.

4.3.2. Per quanto concerne sempre la libertà di prestazione del servizio, a prescindere dall'applicabilità della citata direttiva 2000/31/CE, la più generale direttiva 2006/123/CE (cd. "Direttiva Servizi") stabilisce che "[g]li Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti" e "non possono subordinare l'accesso a un'attività di servizi o l'esercizio della medesima sul proprio territorio a requisiti che non rispettino i seguenti principi: a) non discriminazione [...]; b) necessità [e] c) proporzionalità" (art. 16, par. 1; sono necessari i requisiti giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente e sono proporzionali i requisiti che garantiscono il raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo).

La Direttiva Servizi dispone, in particolare, che gli Stati membri non possono restringere la libera circolazione dei servizi forniti da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare, imponendo:

(i) un "obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro [...] salvo i casi previsti dalla presente direttiva o da altri strumenti di diritto comunitario"; (art. 16, par. 2, lett. b);
(ii) "restrizioni alla libera circolazione dei servizi di cui all'articolo 19" (art. 16, par. 2, lett. g), ai sensi del quale "[g]li Stati membri non possono imporre al destinatario requisiti che limitano l'utilizzazione di un servizio fornito da un prestatore stabilito in un altro Stato membro, in particolare [...] l'obbligo di

ottenere un'autorizzazione" (art. 19, par. 1, lett. a) che "comprende [...] anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in [...] un registro" (considerando 39).

Nel caso di specie l'imposizione dei descritti oneri amministrativi e pecuniari ad avviso del Collegio, ferma la responsabilità delle autorità del paese di stabilimento, appare suscettibile di violare il suddetto principio, in quanto l'imposizione dell'iscrizione al registro ROC rivolta ad imprese stabilite in altro Stato membro comporta costi economici ed amministrativi suscettibili di alterare il mercato comune che possono ritardare, complicare o rendere più onerosa la prestazione dei servizi nello Stato membro ospitante (cfr. in tema Corte di Giustizia, sez. V, 11 dicembre 2003, pronunciata nella causa C-215/01, ove si ritiene l'obbligo di iscrizione sia incompatibile qualora siano soddisfatte le condizioni previste dalla direttiva per il riconoscimento delle qualifiche professionali nello Stato ospitante).

L'obbligo di iscrizione al ROC non risulta inoltre strumentale alla tutela degli interessi indicati nel citato art. 16 ed appare comunque sproporzionato rispetto all'obiettivo perseguito, per le ragioni già indicate al punto precedente.

4.4. Compatibilità con la direttiva 2000/31/CE sotto un ulteriore profilo.

Come già evidenziato, l'obbligo di iscrizione al ROC appare suscettibile di limitare la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione, provenienti da soggetto stabilito in un altro Stato membro.

In questo caso l'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, della direttiva 2000/31/CE prevede che l'intenzione di prendere provvedimenti di tal genere deve essere notificata alla Commissione e allo Stato membro ove l'impresa è stabilita.

In particolare secondo la Corte di Giustizia (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2019, pronunciata nella causa C-390/18) l'obbligo di previa notifica istituito dall'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, della direttiva 2000/31 costituisce non un semplice obbligo di informazione ma *un obbligo procedurale sostanziale che giustifica l'inopponibilità ai privati dei provvedimenti*

non notificati che limitino la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione" (v., per analogia, sentenza della Corte di Giustizia, 30 aprile 1996, pronunciata nella causa C-194/94).

Questo perché l'obbligo di notifica previsto dall'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), secondo trattino, della direttiva 2000/31 tende ad *“evitare lo sconfinamento, da parte di uno Stato membro, nelle competenze di principio dello Stato membro in cui è stabilito il fornitore del servizio della società dell'informazione interessato”* (Corte di Giustizia, Grande Sezione, 19 dicembre 2019, pronunciata nella causa C-390/18).

La questione è poi certamente rilevante perché, nel caso di violazione dell'obbligo di comunicazione alla Commissione, la misura prevista dallo Stato membro non potrebbe essere applicata al privato.

5. Le questioni pregiudiziali.

Si ritiene dunque, per le ragioni esposte, di sottoporre alla Corte di Giustizia i seguenti quesiti:

- “se il regolamento (UE) 2019/1150 osta ad una disposizione nazionale che, al fine di promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti, impone ai fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line l'iscrizione in un registro, comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e il pagamento di un contributo economico, oltre alla sottoposizione a sanzioni in caso di suo inadempimento”;

- “se la direttiva (UE) 2015/1535 impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione i provvedimenti con cui viene previsto a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line l'obbligo di iscrizione in un registro, comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e il pagamento di un contributo economico, oltre alla sottoposizione a sanzioni in caso di suo inadempimento; in caso positivo, se la direttiva consenta

ad un privato di opporsi all'applicazione nei suoi confronti delle misure non notificate alla Commissione”;

- “se l'art. 3 della direttiva 2000/31/CE osta all'adozione da parte di autorità nazionali di disposizioni che, al fine di promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti, prevedono per gli operatori, stabiliti in altro paese europeo, oneri aggiuntivi di tipo amministrativi e pecuniario, quale l'iscrizione in un registro, comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e il pagamento di un contributo economico, oltre alla sottoposizione a sanzioni in caso di suo inadempimento”;

- “se il principio di libera prestazione di servizi di cui all'art. 56 T.F.U.E. e l'art. 16 della direttiva 2006/123/CE ostano all'adozione da parte di autorità nazionali di disposizioni che, al fine di promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti, prevedono per gli operatori, stabiliti in altro paese europeo, oneri aggiuntivi di tipo amministrativi e pecuniario, quale l'iscrizione in un registro, comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e il pagamento di un contributo economico, oltre alla sottoposizione a sanzioni in caso di suo inadempimento”;

- “se l'art. 3, par. 4, lett. b), direttiva 2000/31/CE, impone agli Stati membri di comunicare alla Commissione i provvedimenti con cui viene previsto a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line l'obbligo di iscrizione in un registro, comportante la trasmissione di rilevanti informazioni sulla propria organizzazione e il pagamento di un contributo economico, oltre alla sottoposizione a sanzioni in caso di suo inadempimento; in caso positivo, se la direttiva consenta ad un privato di opporsi all'applicazione nei suoi confronti delle

misure non notificate alla Commissione”.

Ai sensi delle raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/C 380/01 pubblicate sulla GUCE dell’8.11.2019) vanno trasmessi alla Cancelleria della Corte gli atti del giudizio in copia, comprensivi della presente ordinanza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis) 1) rimette, ai sensi dell’art. 267 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea le questioni pregiudiziali indicate in motivazione;
2) dispone che, a cura della Segreteria, siano trasmessi gli atti alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea;
3) sospende il processo fino alla definizione del giudizio sulle questioni pregiudiziali con riserva, all’esito, di ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio riconvocata del giorno 19 luglio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Andolfi, Presidente FF

Luca De Gennaro, Consigliere

Dalila Satullo, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Dalila Satullo

IL PRESIDENTE

Antonio Andolfi

IL SEGRETARIO