

# IL VALORE DEL DISSENSO

Riflessioni con  
Vincenzo Zeno-Zencovich

VOLUME II

*a cura di* FRANCESCO CARDARELLI, TOMMASO EDOARDO FROSINI,  
ELISE POILLOT, GIORGIO RESTA, SALVATORE SICA, ANDREA ZOPPINI



*Università degli Studi Roma Tre*  
*Dipartimento di Giurisprudenza*

NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. Poddighe, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019
19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019

20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2021 (III ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2022 (IV ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020
30. A. MASSARO (a cura di), *Connessioni di Diritto Penale*, 2020
31. R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, 2021
32. E. CALZOLAIO, R. TORINO, L. VAGNI (a cura di), *Liber amicorum Luigi Moccia*, 2021
33. A. CARRATTA (a cura di), *Limiti esterni di giurisdizione e diritto europeo. A proposito di Cass. Sez. Un. n. 19598/2020*, 2021
34. M. CATENACCI, R. RAMPIONI, V.N. D'ASCOLA (a cura di), *Studi in onore di Antonio Fiorella*, 2021
35. F. GRASSI, O. HAGI KASSIM (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*, 2021
36. B. CORTESE (a cura di), *Il diritto dei beni culturali. Atti del Convegno OGIPAC in memoria di Paolo Giorgio Ferri. Roma 27 maggio 2021*, 2021
37. V. MANNINO, *Governo misto romano e repubblicanesimo americano*, 2022
38. V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel piano di ripresa e resilienza*, 2022
39. E. BATTELLI, M. LOTTINI, G. SPOTO, E.M. INCUTTI, (a cura di), *Nuovi orizzonti sulla tutela degli animali*, 2022
40. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2020-2021*, 2022

41. J.M. PERIS RIERA, A. MASSARO, *Derecho Penal, Inteligencia Artificial y Neurociencias. Diritto Penale, Intelligenza Artificiale e Neuroscienze*, 2023
42. A.D. DE SANTIS, *La disapplicazione dell'atto amministrativo nel processo civile. Premesse per uno studio*, 2023
43. F. RUGGERI, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, 2023
44. E. RIGO (a cura di), *Per una ragione artificiale. In dialogo con Lorenzo d'Avack su Costituzione, ordine giuridico e biodiritto*, 2023
45. C. SALVI, *Cinquant'anni di scritti giuridici*, 2024
46. D. CHINNI, L. PACE (a cura di), *Il Referendum abrogativo dopo la tornata del 2022. Nuove tendenze e nodi irrisolti*, 2024
47. V. ZENO-ZENCOVICH, *Il futuro dell'Accademia. Scritti dedicati agli allievi*, 2024
48. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di diritto amministrativo. Lavori del laboratorio di diritto Amministrativo 2022-2023*, 2024
49. F. RIMOLI, S. TALINI, *"Si vis pacem, para bellum"? La guerra e le democrazie europee. Atti del convegno annuale dell'OSDE, Roma 16 febbraio 2024*, 2024
50. G. FIORELLI, E. FRONZA, N. GUZMÁN, D. IPPOLITO, L. MARAFIOTI (a cura di), *Verità e giustizia nel processo penale. Atti del convegno di studi giuridici organizzato dalle Università di Bologna, Buenos Aires e Roma Tre (18-22 gennaio 2024)*, 2025
51. S. BENVENUTI, G. ROSSETTI (a cura di), *La Garanzia. Tradizioni storiche e modelli*, 2025
52. F. BORLIZZI, S. ZOLEA (a cura di), *Cliniche legali, culture giuridiche e trasformazioni sociali. Un dialogo italo-cubano*, 2025
53. B. BICHI RUSPOLI FORTEGUERRI, F. BONITO (a cura di), *Law and Social Change*, 2025



Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Giurisprudenza

COLLANA L'UNITÀ  
DEL DIRITTO 54

# IL VALORE DEL DISSENSO

Riflessioni con  
Vincenzo Zeno-Zencovich

VOLUME II

*a cura di*

FRANCESCO CARDARELLI, TOMMASO EDOARDO FROSINI, ELISE POILLOT,  
GIORGIO RESTA, SALVATORE SICA, ANDREA ZOPPINI



Roma TriE-Press

2025

La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

*Comitato scientifico della Collana:*

Paolo Alvazzi Del Frate, Roberto Baratta, Concetta Brescia Morra, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Tommaso Dalla Massara, Carlo Fantappiè, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guacero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Giulio Napolitano, Giuseppe Palmisano, Annalisa Pessi, Giorgio Pino, Alberto Franco Pozzolo, Giampiero Proia, Giorgio Resta, Francesco Rimoli, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Chris Thomale, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

*Coordinamento editoriale:*

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri tipografici utilizzati:

Day Roman, Iowan Old Style (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

*Impaginazione e cura editoriale:* Colitti-Roma [colitti.it](http://colitti.it)

*Edizioni: Roma TrE-Press*

Roma, dicembre 2025

ISBN: 979-12-5977-544-3

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della  
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Alessandro Palmieri

*Supervisione amministrativa (sistemica) sulle piattaforme digitali in nome del Regolamento P2B: cronaca di un tentativo (di matrice italiana) naufragato*

SOMMARIO: 1. Premesse – 2. L’iniziativa legislativa italiana, dichiaratamente volta ad attuare il Regolamento P2B – 3. La disciplina di dettaglio varata dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – 4. I dubbi dei giudici amministrativi: le ordinanze di rimessione alla Corte di giustizia – 5. Il contenzioso si sposta sul Kirchberg: a) le conclusioni (unificate) dell’Avvocato generale – 6. Il contenzioso si sposta sul Kirchberg: b) un quartetto di sentenze sulla disciplina del commercio elettronico alla luce del Regolamento P2B – 7. Considerazioni conclusive.

1. *Premesse*

Ben prima che (dal 17 febbraio 2024) ai prestatori dei “servizi intermediari” risultassero applicabili le disposizioni del *Digital Services Act* (DSA)<sup>1</sup> e che (dal 7 marzo 2024) i *gatekeepers* designati dalla Commissione Europea fossero assoggettati agli obblighi imposti dal *Digital Market Act* (DMA)<sup>2</sup>, i gestori delle piattaforme online operanti nell’UE sono stati chiamati a essere *compliant* con le prescrizioni sancite dal Regolamento

---

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022, relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), in GUUE L 277 del 27 ottobre 2022. Al riguardo, v. F. WILMAN, S.L. KALÉDA, P.-J. LOEWENTHAL, *The EU Digital Services Act. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2024.

<sup>2</sup> Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022, relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali), in GUUE L 265 del 12 ottobre 2022. La designazione dei *gatekeepers* spetta alla Commissione in virtù dell’art. 3 del DMA. La forma, il contenuto ed altri aspetti specifici delle notifiche e delle comunicazioni di cui al citato art. 3 sono stati disciplinati ad opera del Regolamento di esecuzione (UE) 2023/814 della Commissione del 14 aprile 2023, relativo alle modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione di determinate procedure a norma del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUUE L 102 del 17 aprile 2023.

P2B (cogenti a far tempo dal 12 luglio 2020)<sup>3</sup>, che dunque si pone per certi versi come il precursore del *Digital Services Package*<sup>4</sup>.

La disciplina dettata dal Regolamento P2B si focalizza per lo più sui rapporti contrattuali intercorrenti tra i fornitori dei servizi di intermediazione online e i professionisti (denominati utenti commerciali) che si avvalgono di tali servizi per cercare di allacciare relazioni negoziali con i consumatori; sia pure in misura ridotta nell'economia del provvedimento, sono presi in considerazione i gestori dei motori di ricerca online, cui sono altresì rivolte regole che finiscono per esulare dalla dimensione negoziale<sup>5</sup>. In estrema sintesi, possiamo dire che in tale contesto all'una e all'altra categoria di provider vengono imposti, proprio per il fatto di occupare una posizione 'strategica' nei canali digitali, taluni obblighi<sup>6</sup>, il cui rispetto è funzionale all'attenuazione dell'opacità dei rapporti commerciali con le controparti

<sup>3</sup> Regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione online (GUUE L186 dell'11 luglio 2019). Il momento iniziale della sua applicazione è stato fissato dall'art. 19, par. 2.

<sup>4</sup> Cfr. R. CORBET, C. ROONEY, O. MULLOOLY, I. DUFFY, R. BENSON, *Platform to Business Regulation: An overlooked forerunner to the Digital Services Package?*, disponibile all'URL <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=3774cfa7-6218-431d-b076-61c63f5dc118>>.

<sup>5</sup> Per un'illustrazione del retroterra del Regolamento P2B e delle principali misure di trasparenza dal medesimo introdotte, sia consentito rinviare ad A. PALMIERI, *Profili giuridici delle piattaforme digitali. La tutela degli utenti commerciali e dei titolari di siti web aziendali*, Giappichelli, Torino 2019. In argomento v. F. FOLTRAN, *Professionisti, consumatori e piattaforme online: la tutela delle parti deboli nei nuovi equilibri negoziali*, in *MediaLaws*, 2019, p. 162 ss.; F. RUGGERI, *Regole di trasparenza e rapporti tra imprese nei mercati digitali: il Regolamento (UE) 2019/1150 sull'intermediazione online e i motori di ricerca*, in *Dir. inf.*, 2021, p. 397 ss.; A. BUSACCA, *Platform to Business Mediation (P2B) in EU Regulation 2019/1150*, in *Sudeuropa*, fasc. 2, 2022, p. 149 ss.; A. FOGLIA, *L'equità nelle relazioni contrattuali asimmetriche secondo il Regolamento (UE) 2019/1150*, in *Accademia*, 2024, p. 679 ss.. Nella letteratura d'oltreconfine, v., per tutti, C. BUSCH (ed.), *P2B Regulation. Article-by Article Commentary*, Beck, München, 2026.

<sup>6</sup> Al riguardo, G. BAZZONI, *L'evoluzione normativa dell'intermediazione digitale: nuovi profili di responsabilizzazione*, in *Rivista italiana di informatica e diritto*, 2022, p. 204 ss., evidenzia come "agli intermediari – in ragione del ruolo assunto – vengono imposti nuovi obblighi, anch'essi strutturati ex ante, volti alla tutela di trasparenza, equità e "comprensibilità" nella predisposizione dei termini e condizioni d'uso unilateralmente stabiliti, tutto ciò in continuità sia con la logica protettiva che connota la normativa consumeristica che con la strategia normativa prescelta dal GDPR". L'Autrice aggiunge più avanti (p. 206) che «la trasparenza viene configurata quale obbligo proattivo ex ante di 'essere comprensibile' da parte dei fornitori di servizi di intermediazione. Tale diktat fungerebbe dunque da regola deontologica generale imposta agli intermediari per la tutela dell'autodeterminazione effettiva dei soggetti più vulnerabili sin dal momento congenito del *contrahere*».

professionali<sup>7</sup>, con l'auspicio che per questa via si colmi il gap di potere negoziale (potere che si accoppia non di rado – ma non imprescindibilmente nell'ottica del legislatore UE – a una posizione di egemonia sul mercato).

Il bilancio dei primi anni di vita del Regolamento P2B non può dirsi certo esaltante. La Relazione diffusa dalla Commissione Europea nell'ultimo trimestre del 2023<sup>8</sup>, in virtù di quanto stabilito dall'art. 18 del Regolamento medesimo e all'esito della prima valutazione ivi prevista (esercizio da ripetersi con cadenza triennale), mette in luce le modeste ricadute operative della disciplina emanata con intenti riequilibratori. La Commissione, anche sulla scorta delle risultanze di uno studio commissionato dalla Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI<sup>9</sup>, non nasconde la cruda realtà: le piattaforme si sono mostrate piuttosto restie ad allinearsi ai precetti del Regolamento e c'è una scarsa consapevolezza da parte dei soggetti che dovrebbero trarre giovamento dal reticolo di misure protettive. L'obiettivo principale di incrementare la trasparenza è ben lungi dall'essere avvicinato. Osserva, infatti, la Commissione: "The rules on transparency and dispute settlement remain as relevant as ever, but are not given full effect in practice". E il documento di lavoro che correda la Relazione soggiunge che "there appears to be a lack of clarity of terms and conditions that remains prevalent in the online platform ecosystem"<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Per una disamina delle problematiche (anche in termini di scarsa intelligibilità) suscitate dalle condizioni generali utilizzate dalle piattaforme, v. E. Poddighe, V. Zencovich, *La «correttezza» nelle condizioni generali di contratto delle grandi piattaforme online*, in *Comparazione e diritto civile*, fasc. 1, 2024, p. 1 ss.

<sup>8</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the first preliminary review on the implementation of Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, 12 settembre 2023, COM(2023) 525 final.

<sup>9</sup> *Study on Evaluation of the Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services (the P2B Regulation)*. Il documento – predisposto nel 2022 da V. Gineikytė-Kanclerė, L. Klimavičiūtė, B. Kudzmanaitė e L. Lecharдой, e diffuso dalla Commissione nel 2023 – può leggersi all'URL <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d6a287b5-5116-11ee-9220-01aa75ed71a1/language-en/>>.

<sup>10</sup> Commission Staff Working Document, accompanying the Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, on the first preliminary review on the implementation of Regulation (EU) 2019/1150 on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services, 12 settembre 2023, SWD(2023) 300 final.

## *2. L'iniziativa legislativa italiana, dichiaratamente volta ad attuare il Regolamento P2B*

L'art. 15 del Regolamento P2B ("Applicazione") addossa agli Stati membri i seguenti compiti: 1) garantire l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento medesimo; 2) adottare le norme che stabiliscono le misure applicabili in caso di violazione del suddetto Regolamento e garantirne l'attuazione; misure che devono essere "efficaci, proporzionate e dissuasive".

Nel solco tracciato dalla testé richiamata disposizione si è inserito il legislatore italiano, con l'emanazione dell'art. 1, comma 515, l. 178/2020. Quest'ultimo, alla dichiarata finalità di "promuovere l'equità e la trasparenza in favore degli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line" – da perseguire "anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti" – ha apportato alcune modifiche alla legge istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (l. 249/1997). Le modifiche si traducono in una serie di innesti (per la precisione tre) nell'art. 1 della citata legge. Per un verso, si opera sulla lista delle prerogative dell'Autorità (d'ora innanzi, Agcom) in due momenti distinti. Una delle competenze su cui si è intervenuti – attribuita alla Commissione per le infrastrutture e le reti – consiste nel curare la tenuta del registro degli operatori di comunicazione e postali (art. 1, comma 6, lett. *a*, n. 5). Orbene, tra i soggetti che sono tenuti a iscriversi in detto registro (comunemente detto ROC) sono stati inseriti "i fornitori di servizi di intermediazione on line e i motori di ricerca on line, anche se non stabiliti, che offrono servizi in Italia"; il riferimento è proprio alle due figure soggettive di cui si occupa il Regolamento 2019/1150. È stata poi conferita una nuova competenza al Consiglio dell'Agcom, segnatamente quella di garantire "l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento [...] anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni pertinenti" (art. 1, comma 6, lett. *c*, comma 14-*bis*). Per altro verso, l'attenzione si è focalizzata sull'apparato sanzionatorio. L'inottemperanza ai provvedimenti adottati dall'Agcom in applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150 viene equiparata a quella delle norme sulle posizioni dominanti, in virtù del fatto che la sanzione amministrativa pecuniaria applicabile ai trasgressori di ambedue è commisurata al fatturato da questi ultimi realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della contestazione, andandosi a collocare in un range che va dal 2 per cento al 5 per cento del fatturato

stesso (art. 1, comma 31, secondo periodo).

Va aggiunto che il successivo comma 517 del menzionato art. 1 l. 178/2020, allo scopo 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'Agcom nelle materie di cui al comma 515, introduceva un'ulteriore modifica alla legislazione in vigore, destinata a incidere sulla contribuzione da parte degli operatori del mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, sancita dall'art. 1, comma l. 266/05, a beneficio dell'Agcom, della Consob, dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e della Commissione di vigilanza sui fondi pensione. Orbene, nell'art. 1 l. 266/2005 trova posto il nuovo comma 66-*bis*, che fissava, in sede di prima applicazione, per l'anno 2021, l'entità della contribuzione a carico dei fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca, quantificandola in un importo pari all'1,5 per mille dei ricavi realizzati nel territorio nazionale, anche se contabilizzati nei bilanci di società aventi sede all'estero, relativi al valore della produzione, risultante dal bilancio di esercizio dell'anno precedente, ovvero, per i soggetti non obbligati alla redazione di tale bilancio, delle omologhe voci di altre scritture contabili che attestino il valore complessivo della produzione; si prevedeva, quindi, che per gli anni successivi eventuali variazioni della misura e delle modalità della contribuzione potevano essere stabilite dall'Agcom ai sensi del citato comma 65, nel limite massimo del 2 per mille dei ricavi valutati come sopra.

### *3. La disciplina di dettaglio varata dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni*

L'Agcom svolgeva quindi una copiosa attività di produzione di norme di secondo grado, volta ad assicurare l'operatività delle regole emanate dal legislatore. In tale contesto giungeva per prima la delibera n. 161/21 del 12 maggio 2021, mediante la quale si apportavano modifiche e integrazioni alla delibera n. 397/13/CONS, del 25 giugno 2013, recante "Informativa Economica di Sistema". L'anzidetta informativa (detta IES) consiste in una dichiarazione, che va reiterata ogni anno, avente ad oggetto i dati anagrafici ed economici sull'attività svolta dai soggetti interessati. La delibera n. 161/21 ha inteso "estendere i rilevanti obblighi di comunicazione della

IES in capo ai fornitori di servizi di intermediazione online e di motori di ricerca online allo scopo di raccogliere annualmente informazioni pertinenti e svolgere le attività tese ad assicurare l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150".

Di lì a poco ha visto la luce la delibera n. 200/21/CONS del 17 giugno 2021, con cui si interveniva sul testo della delibera n. 666/08/CONS recante "Regolamento per la tenuta del registro degli operatori di comunicazione". Si è trattato nello specifico di modificare gli allegati A e B a quest'ultima delibera, sì da inglobare tra i soggetti obbligati all'iscrizione al ROC anche i fornitori di servizi di intermediazione online e i fornitori di motori di ricerca online, nonché di estendere a questi ultimi soggetti gli obblighi di comunicazione relativi allo sviluppo dell'assetto societario e ad altri aspetti<sup>11</sup>.

Quindi, il Presidente dell'Agcom adottava in via d'urgenza il provvedimento monocratico n. 14/21/PRES del 5 novembre 2021, 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". Si dava seguito a quanto stabilito nel suddetto comma 571 in tema di contribuzione, esentando dal versamento i soggetti il cui imponibile risultava pari o inferiore a cinquecentomila euro, nonché le imprese che al 15 dicembre 2021 versavano in stato di crisi, avendo attività sospesa o in

<sup>11</sup> All'atto della presentazione della domanda d'iscrizione, vanno prodotte da parte dei fornitori dei servizi di intermediazione online e dei motori di ricerca: A) una dichiarazione contenente: a) l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei propri soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto. Le società quotate in borsa devono comunicare le sole partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% del capitale sociale, indicando per ciascuna di esse [...] le rispettive partecipazioni di controllo. Sono considerate partecipazioni di controllo, a tal fine, sia le azioni delle quali un soggetto è titolare, anche se il diritto di voto spetta o è attribuito a terzi, sia quelle in relazione alle quali spetta o è attribuito il diritto di voto. Ai medesimi fini devono essere anche computate sia le azioni di cui sono titolari interposte persone, fiduciari, società controllate, sia quelle in relazione alle quali il diritto di voto spetta o è attribuito a tali soggetti. Alle società quotate in borsa non si applica la successiva lettera b); b) l'indicazione del capitale sociale, dell'elenco dei soci e della titolarità delle rispettive partecipazioni con diritto di voto superiori al 2% delle società a cui sono intestate le azioni o le quote della società da iscrivere; c) l'indicazione delle eventuali intestazioni fiduciarie, interposizioni di persone, o l'esistenza di altri limiti gravanti sulle azioni o quote delle società di cui ai livelli delle lettere a) e b); B) ove rivestano la forma giuridica di società di persone, una dichiarazione contenente l'indicazione dell'elenco dei propri soci; C) una dichiarazione relativa all'attività svolta, in cui devono essere riportate la denominazione del marchio, l'indirizzo Internet su cui sono offerti i servizi, nonché i paesi in cui essi operano. È inoltre prevista una dichiarazione annuale, il cui contenuto si differenzia se l'operatore è una società di capitali oppure cooperativa, una società di persone, un imprenditore individuale o un soggetto di diversa natura.

liquidazione, oppure erano soggette a procedure concorsuali. A distanza di soli sei giorni, il provvedimento presidenziale era ratificato dal Consiglio con delibera n. 368/21/CONS dell'11 novembre 2021.

È stata poi la volta della delibera n. 406/22/CONS, con cui sono state adottate le “Linee guida per l’adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150”, che figurano nell’allegato A alla delibera medesima, ed è stato nel contempo istituito presso la Direzione servizi digitali un “Tavolo tecnico per l’adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150”, onde promuovere e favorire l’applicazione condivisa e omogenea delle prescrizioni normative europee in materia di rapporti platform-to-business.

#### *4. I dubbi dei giudici amministrativi: le ordinanze di rimessione alla Corte di giustizia*

Diversi gestori (per la precisione quattro, uno dei quali ha intentato due distinte cause) di piattaforme di intermediazione, attivi in diversi comparti della negoziazione online (strutturati in guisa di marketplace; operanti nel campo delle locazioni di unità immobiliari per brevi periodi e dei servizi turistici) e il gestore di un motore di ricerca si sono rivolti ai giudici amministrativi per contestare l’operato dell’Agcom. Le censure vedevano come bersaglio, in alcuni casi, la delibera 200/21, alle volte unitamente al cennato provvedimento presidenziale; in altri casi, la delibera 161/21; in altri ancora tutti i provvedimenti testé citati.

L’adito Tar Lazio, nelle sei controversie instaurate, ha ritenuto che, ai fini della decisione, fosse indispensabile avere contezza dell’esatta portata del quadro normativo unionale che faceva da sfondo alle regole interne; sono state pertanto emesse (contestualmente) altrettante ordinanze che rivolgevano vari quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia dell’Unione Europea<sup>12</sup>. Nell’operare siffatta rimessione degli atti, i giudici amministrativi scorgevano i sintomi di non poche criticità insite nelle regole interne e nella loro conseguente implementazione. Per quanto riguarda l’obbligo di iscrizione al ROC, si sono ravvisati potenziali dissidi: a1) con il regolamento (UE) 2019/1150; al riguardo si è osservato come il legislatore nazionale

<sup>12</sup> Tar Lazio, sez. IV *bis*, 10 ottobre 2022, nn. 12834 (ric. Airbnb); 12835 (ric. Amazon); 12836 (ric. Amazon); 12839 (ric. Eg Vacation Rentals); 12840 (ric. Expedia); 12841 (ric. Amazon), tutte in <[www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)>.

abbia introdotto “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”; a2) con la direttiva (UE) 2015/1535, in quanto si è configurato “specificamente un requisito generale per l’esercizio di servizi della società di informazione”, sì che le norme a ciò preposte “avrebbero dovuto essere comunicate alla Commissione”; a3) con il principio di libera prestazione di servizi, ravvisandosi gli estremi di un’illegittima restrizione della stessa. Anche rispetto all’obbligo di trasmissione dell’IES, si è osservato che esso non troverebbe un solido aggancio nel Regolamento (UE) 2019/1150, nella misura in cui la trasmissione delle informazioni imposta ai gestori delle piattaforme e dei motori di ricerca, riguardando principalmente i ricavi dei fornitori e dunque la loro situazione economica, senza fornire alcuna indicazione “in ordine al rispetto degli obblighi previsti dal regolamento e in ordine alla trasparenza ed equità dei rapporti dei fornitori con gli utenti commerciali”; sì che pure in questo ambito si configura un controllo non in linea con le norme unionali. In una delle ordinanze emergono poi, rispetto alla necessità di iscriversi al ROC, perplessità analoghe a quelle già evidenziate<sup>13</sup>.

##### *5. Il contenzioso si sposta sul Kirchberg: a) le conclusioni (unificate) dell’Avvocato generale*

Sugli interrogativi articolati dal Tar Lazio, si è espresso l’Avvocato generale Maciej Szpunar in maniera unitaria per le sei cause introdotte<sup>14</sup>. Nel corposo documento (consta di ben 244 paragrafi), presentato l’11 gennaio 2024, l’Avvocato generale esprimeva una valutazione fondamentalmente negativa nei confronti delle iniziative assunte in prima battuta dal legislatore italiano, sulla cui scia si era inserita l’Autorità di regolazione; lasciava tuttavia uno spiraglio, a dire il vero alquanto angusto. È utile riportare testualmente il contenuto dei suggerimenti alla Corte ivi formulati<sup>15</sup>. Si

---

<sup>13</sup> Tar Lazio 12825/24, cit.

<sup>14</sup> Dinanzi alla Corte di giustizia le cause hanno assunto la numerazione che va da C-662/22 a C-667/22

<sup>15</sup> Per una prima lettura delle conclusioni dell’Avvocato generale Szpunar, v. J. PFEIFFER, *EuGH: Italienische Regelungen für Google, Amazon und Co. Rechtswidrig*, in *Computer und*

tratta di appena due proposizioni con cui si intende rispondere in maniera cumulativa ai numerosi quesiti formulati dal giudice rimettente (la prima attiene a una sola delle cause pregiudiziali; la seconda alle rimanenti cinque): 1) “Il regolamento (UE) 2019/1150 [...] e, in particolare, i suoi articoli 15 e 16 devono essere interpretati nel senso che [...] essi non giustificano l’adozione di una normativa nazionale che impone ai prestatori di servizi di intermediazione online e di motori di ricerca online un obbligo di presentare periodicamente una dichiarazione contenente informazioni sulla loro situazione economica e che prevede l’applicazione di sanzioni in caso di inadempimento di detto obbligo. Nei limiti in cui una siffatta normativa non rientra nell’ambito di applicazione di detto regolamento, quest’ultimo non osta ad essa”. 2) “L’articolo 3, paragrafi 2 e 4, della direttiva 2000/31/CE [...] deve essere interpretato nel senso che [...] esso osta a provvedimenti nazionali di carattere generale e astratto con cui uno Stato membro impone al fornitore di un servizio della società dell’informazione stabilito in un altro Stato membro *a*) un obbligo di iscrizione in un registro, *b*) un obbligo di trasmettere rilevanti informazioni sulla sua organizzazione, *c*) un obbligo di trasmettere rilevanti informazioni sulla sua situazione economica e *d*) un obbligo di versare un contributo economico, oltre all’applicazione di sanzioni in caso di inadempimento di detti obblighi. Il fatto che tali provvedimenti nazionali siano stati adottati al dichiarato fine di garantire l’attuazione del regolamento 2019/1150 non pregiudica la loro inapplicabilità a un siffatto prestatore”.

Per quel che concerne l’attuazione e il monitoraggio del Regolamento P2B (aspetti presi in considerazione dagli artt. 15 e 16 del Regolamento stesso), l’Avvocato genarle non esclude che uno Stato membro possa raccogliere, anche in maniera sistematica, informazioni presso i gestori delle piattaforme e i motori di ricerca. Tutto sta a vedere quale sia in concreto l’estensione di tale attività di raccolta. Si individua, infatti, un limite oltre il quale l’attività in questione non trova alcuna copertura nel Regolamento. *Nulla quaestio* fin quando ciò è prodromico all’enforcement delle disposizioni volte a garantire la trasparenza e l’equità dei rapporti P2B o alla fornitura di un qualche ausilio alla Commissione onde agevolare i suoi compiti di supervisione e di revisione. Le conclusioni si sforzano anche di fare qualche esemplificazione al riguardo, parlando di “condizioni a cui gli operatori economici prestano i loro servizi (rilevanti per individuare e, se del caso, perseguire le violazioni del regolamento 2019/1150 e valutare la

portata del rischio associato a dette violazioni)”, come pure di “dimensione del mercato e [...] numero di operatori economici ivi operanti”. Quando, invece, si vanno a richiedere flussi informativi concernenti la situazione economica degli operatori, il legame con le finalità prese di mira dal Regolamento P2B diventa piuttosto labile. Non varrebbe invero a corroborare siffatto legame la funzionalizzazione a promuovere scenari pro-competitivi, come sostenuto tra l’altro dal governo italiano, in quanto il regolamento dichiaratamente non interferisce con il diritto dell’Unione applicabile nel settore della concorrenza.

Si perviene così a quanto esplicitato poc’anzi al punto 1). Ivi figura in chiusura la puntualizzazione secondo cui il Regolamento P2B, se non giustifica le misure interne oggetto di causa, tuttavia di per sé non è ad esse ostativo, in quanto dette misure fuoriescono dal suo ambito applicativo. Sennonché l’Avvocato generale sente l’esigenza di chiarire che – sebbene non si possa in linea teorica impedire al giudice nazionale di accertare la sussistenza di una connessione tra le finalità Regolamento e i provvedimenti impostivi di obblighi alle piattaforme; circostanza che peraltro da sola non basterebbe a garantirne la tenuta, posto che l’accertamento si dovrebbe in tal caso estendere alla loro appropriatezza e alla loro necessità – “si può dubitare dell’adeguatezza delle informazioni che i prestatori di servizi online devono fornire in merito alla loro situazione finanziaria ai fini del conseguimento dell’obiettivo di detto regolamento. In ogni caso, esistono altre informazioni la cui raccolta è meno gravosa per gli operatori di mercato e che consentirebbero di raggiungere tale obiettivo”. Considerazioni, queste ultime, che sembrano chiudere ogni pur minimo spiraglio.

Passando quindi alla parte (ben più corposa della precedente) delle conclusioni dedicata allo scrutinio delle norme interne alla luce delle regole eurounitarie sulla libera prestazione dei servizi, sfociata nell’affermazione di cui al punto 2), la disamina viene condotta in primo luogo (e in maniera più diffusa) avendo come referente la direttiva 2000/31/CE, sul commercio elettronico. Non pare esservi alcun dubbio sul fatto che siamo al cospetto di “servizi della società dell’informazione”. Invero, i soggetti che rivestono la qualifica dei servizi di intermediazione online, ai sensi del Regolamento P2B, sono per definizione prestatori di servizi della società dell’informazione; e lo stesso può agevolmente dirsi dei gestori dei motori di ricerca. Questione maggiormente spinosa è invece quella di stabilire se gli obblighi imposti ai ricorrenti nelle controversie instaurate dinanzi ai giudici *a quibus* (obblighi così sintetizzati: “a) un obbligo di iscrizione in un registro, b) un obbligo di trasmettere rilevanti informazioni sulla sua organizzazione, c) un obbligo di trasmettere rilevanti informazioni sulla sua situazione economica e d)

un obbligo di versare un contributo economico, oltre all'applicazione di sanzioni in caso di inadempimento di detti obblighi") rientrano nel c.d. ambito regolamentato, ai sensi della citata direttiva. Dato che, in definitiva, tale ambito regolamentato comprende le condizioni di accesso ai servizi in esame e quelle di esercizio, per quanto riguarda siffatte prescrizioni, gli Stati membri di destinazione non possono aggravare il quadro delineato nello Satto membro di origine (che, nella predisposizione delle misure, deve in ogni caso tener conto dell'interesse degli altri Paesi dell'UE), nella misura in cui ciò determini una limitazione alla libertà di circolazione di detti servizi, fatta salva al ricorrere dei presupposti per la deroga ipotizzata dall'art. 3, par. 4, della direttiva 2000/31/CE. Orbene, secondo l'Avvocato generale, tutti i ricordati obblighi addossati agli operatori nel sistema italiano afferiscono all'ambito regolamentato.

Ciò posto, le conclusioni, con il conforto di alcuni precedenti della Corte di giustizia riguardanti la medesima direttiva<sup>16</sup>, mettono in luce che

<sup>16</sup> Cfr. Corte giust. 25 ottobre 2011, cause riunite C-509/09 e C-161/10, *eDate Advertising e a.*, in *Corriere giur.*, 2012, 757, con nota di F. ROLFI, *Dalla competenza alla giurisdizione: le «mobili frontiere» di Internet*; in *Resp. civ. e prev.*, 2012, p. 796 ss., con nota di M.M. WINKLER, *Giurisdizione e diritto applicabile agli illeciti via web: nuovi importanti chiarimenti dalla Corte di giustizia*; in *Dir. inf.*, 2012, p. 234 ss., con nota di M. PASTORE, *La lesione dei diritti della personalità on-line: la prospettiva della Corte di giustizia*; in *Annali it. dir. autore*, 2012, p. 434 ss., con nota di F. CUOMO ULLOA, *La giurisdizione sugli illeciti virtuali*; annotata altresì da L. DE VITA, *Internet come ulteriore strumento di pubblicazione normativa e certezza del diritto*, in *Corti salernitane*, 2013, p. 282 ss. (si veda in particolare il punto 2) del dispositivo, secondo cui l'art. 3 della direttiva sul commercio elettronico "deve essere interpretato nel senso che esso non impone un recepimento in forma di norma specifica di conflitto. Nondimeno, per quanto attiene all'ambito regolamentato, gli Stati membri devono assicurare che, fatte salve le deroghe autorizzate [...], il prestatore di un servizio del commercio elettronico non sia assoggettato a prescrizioni più rigorose di quelle previste dal diritto sostanziale applicabile nello Stato membro di stabilimento di tale prestatore"); 19 dicembre 2019, causa C-390/18, *Airbnb Ireland*, in *Dir. inf.*, 2020, p. 270 ss., con nota di M. COLANGELO, *Piattaforma digitale e servizi della società dell'informazione: il caso «Airbnb Ireland»* (secondo cui l'art. 3, par. 4, lett. b), secondo trattino, della direttiva 2000/31/CE dev'essere interpretato nel senso che un privato può opporsi al fatto che siano applicate nei suoi confronti, nell'ambito di un procedimento penale con costituzione di parte civile, determinate misure di uno Stato membro che limitano la libera circolazione di un servizio della società dell'informazione, che esso fornisce a partire da un altro Stato membro, quando queste misure non sono state notificate conformemente a detta disposizione); 1° ottobre 2020, causa C-649/18, *A (Pubblicità e vendita di medicinali on line)*, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2020, p. 1427 ss. (dove si afferma che la direttiva 2000/31/CE deve essere interpretata nel senso che: i) essa non osta all'applicazione, da parte dello Stato membro di destinazione di un servizio di vendita on line di medicinali non soggetti a prescrizione medica, al prestatore di tale servizio stabilito in un altro Stato membro, di una normativa nazionale che vieta alle farmacie di acquisire clienti tramite determinate procedure e mezzi, in particolare quelli consistenti nella massiccia

le prescrizioni imposte in Italia si traducono in altrettante misure restrittive.

6. *Il contenzioso si sposta sul Kirchberg: b) un quartetto di sentenze sulla disciplina del commercio elettronico alla luce del Regolamento P2B*

Rispetto all'approccio dell'Avvocato generale che – come si è appena notato – ha preferito sviluppare un discorso unitario trattando in maniera trasversale (evitando di disperdersi in mille rivoli) le varie questioni sollevate dal Tar Lazio, la seconda sezione della Corte di giustizia limita gli accorpamenti, calando un 'poker' di sentenze, due delle quali replicano ai quesiti i questioni pregiudiziali formulati in una singola ordinanza di rimessione, mentre ciascuna delle rimanenti affronta congiuntamente i quesiti di una coppia di ordinanza. Per semplificare, la sentenza resa nelle cause riunite C-662/22 e C-667/22 nel prosieguo verrà denominata *Airbnb*; a quella nella causa C-663/22 si farà riferimento come *Expedia*; quella nelle cause riunite C-664/22 e C-666/22 sarà designata *Google*; e quella nella causa C-665/22 avrà l'etichetta *Amazon*.

I dispositivi delle pronunce in questione, presi nel loro complesso<sup>17</sup>, distribuzione di posta e di volantini pubblicitari al di fuori della loro farmacia, a condizione che essa non comporti l'impossibilità, per il prestatore interessato, di effettuare una qualsiasi pubblicità al di fuori della sua farmacia, a prescindere dal supporto o dall'entità della stessa, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare; *ii*) essa non osta all'applicazione, da parte dello Stato membro di destinazione di un servizio di vendita on line di medicinali non soggetti a prescrizione medica applichi, al prestatore di tale servizio stabilito in un altro Stato membro, di una normativa nazionale che vieta alle farmacie di effettuare offerte promozionali consistenti in uno sconto sul prezzo totale dell'ordine di medicinali una volta superato un determinato importo, a condizione, tuttavia, che un siffatto divieto sia sufficientemente circoscritto, ed in particolare rivolto ai soli medicinali e non a meri prodotti parafarmaceutici, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare; *iii*) essa non osta all'applicazione, da parte dello Stato membro di destinazione di un servizio di vendita on line di medicinali non soggetti a prescrizione medica, al prestatore di tale servizio stabilito in un altro Stato membro, di una normativa nazionale che obbliga le farmacie che vendono questo tipo di medicinali ad inserire un questionario sanitario nella procedura di ordine di medicinali on line; *iv*) essa osta all'applicazione, da parte dello Stato membro di destinazione di un servizio di vendita on line di medicinali non soggetti a prescrizione medica, al prestatore di tale servizio stabilito in un altro Stato membro, di una normativa nazionale che vieta alle farmacie che vendono questo tipo di medicinali di ricorrere all'indicizzazione a pagamento su motori di ricerca e su siti di comparazione dei prezzi, a meno che sia debitamente dimostrato dinanzi al giudice del rinvio che una siffatta normativa è idonea a garantire la realizzazione di un obiettivo di tutela della salute e che essa non eccede quanto necessario al conseguimento di detto obiettivo).

<sup>17</sup> Per alcune impressioni a caldo, v. C. GRUDLER, *Libre prestation de services - Commerce*

ricalcano nella sostanza quanto veniva caldeggiato dall'Avvocato generale. Ogni sentenza fornisce peraltro una risposta secca. Tre di esse consistono formalmente in un chiarimento sulla portata dell'art. 3 della direttiva sul commercio elettronico (*Airbnb, Amazon, Google*); la quarta presenta una statuizione focalizzata sul Regolamento P2B (*Expedia*); regolamento quest'ultimo che viene comunque menzionato in tutti i dispositivi in esame.

A proposito dell'ultima sentenza citata (*Expedia*), il dispositivo non si riferisce a una specifica disposizione del Regolamento P2B, ma alla disciplina dettata da quest'ultimo nella sua interezza. Va poi notato che il chiarimento ermeneutico non sfocia, come nella maggior parte dei casi, in una valutazione di 'ostatività /non ostatività', riferita a una o più regole delle regole di matrice puramente interna delle quali i giudici nazionali avevano ipotizzato il contratto con questa o l disposizione del diritto unionale. Piuttosto, il verdetto, mediante la formula 'non giustifica', vale a escludere che il medesimo Regolamento offra una copertura a determinare misure statuali i cui artefici legavano a doppio filo proprio a tale Regolamento (più precisamente perché le reputavano funzionali alla sua applicazione). La predetta formula richiama alla mente quella utilizzata dall'Avvocato generale nel punto 1 delle sue conclusioni. Anzi, si può notare come la risposta al quesito pregiudiziale nella causa *Expedia* [dove si legge che il Regolamento P2B "non giustifica, ai fini dell'adeguata ed efficace applicazione del medesimo regolamento, l'adozione da parte di uno Stato membro di misure ai sensi delle quali, a pena di sanzioni, i fornitori di servizi di intermediazione online sono obbligati, allo scopo di prestare i loro servizi in tale Stato membro, a trasmettere periodicamente a un'autorità di quest'ultimo un documento relativo alla loro situazione economica, nel quale devono essere precisate numerose informazioni concernenti, in particolare, i ricavi degli stessi fornitori"] ricalca nella sostanza il suddetto punto 1, fatto salvo il venir meno del riferimento iniziale agli artt. 15 e 16 del Regolamento P2B e della chiosa in cui l'Avvocato generale ci teneva a puntualizzare che il Regolamento non stigmatizza di per sé le indicate misure.

---

*électronique*, in *Europe*, 2024, no. 7, Juillet, Comm. 270; J. PFEIFFER, *EuGH: Keine zusätzliche Verpflichtung für Online-Dienste*, in *Computer und Recht*, vol. 40, 2024, no. 7, pp. r76-r77, disponibile all'URL <<https://doi.org/10.9785/cr-2024-400702>>; M. HANSEN, L. SOMAINI, *The EU Court of Justice upholds the country-of-origin principle for online service providers, exclusively allowing Member State of establishment to regulate access to the provider's services (Amazon)*, in *e-Competitions*, May 2024, no. 119522; D. ORDOÑEZ SOLÍS, *Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea Primer semestre de 2024*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2024, no. 71, p. 133 ss., disponibile all'URL <<https://doi.org/10.18543/ced.3133>>.

Passiamo a valutare le sentenze che, come si anticipava, danno lumi sull'art. 3 della direttiva 2000/31/CE. L'approdo del processo ermeneutico è, in tutte le sentenze in questione, la bocciatura delle misure nazionali finite sotto la lente d'ingrandimento. In questo gruppo può osservarsi innanzitutto che il dispositivo della sentenza *Amazon* utilizza in pratica – c'è solo una modesta variazione semantica – lo stesso linguaggio della sentenza *Expedia*. In altri termini, ciò che (per *Expedia*) non era giustificato dal Regolamento P2B è altresì precluso (per *Amazon*) dalla direttiva sul commercio elettronico; e non vale a spostare i termini della questione (aggiunge la sentenza *Amazon*) che le misure contestate siano state adottate “allo scopo dichiarato di garantire l'adeguata ed efficace applicazione” del Regolamento P2B. Dunque, con la sentenza *Amazon* viene definitivamente ostracizzato l'obbligo di trasmissione periodica all'autorità designata di un documento relativo alla situazione economica dei gestori delle piattaforme online.

A propria volta la sentenza *Airbnb* fa sì che i fornitori di servizi di intermediazione online stabiliti in un altro Stato membro non possano essere obbligati (sempre perché lo preclude l'art. 3 della direttiva 2000/31/CE), al fine di prestare i loro servizi nel primo Stato membro, a iscriversi in un registro tenuto da un'autorità di tale Stato membro, a comunicare a quest'ultima una serie di informazioni dettagliate sulla loro organizzazione e a versare alla stessa un contributo economico. Lo stesso impedimento è altresì frapposto – ed è questa l'unica aggiunta che troviamo nella sentenza *Google* rispetto a quella *Airbnb* – all'imposizione delle misure da ultimo elencate ai fornitori di motori di ricerca online.

Le statuizioni rese dalle tre sentenze sulla direttiva 2000/31/CE collimano con quanto prospettato dall'Avvocato generale al punto 2 delle sue conclusioni, dove venivano accomunati, per essere oggetto di una valutazione negativa alla luce della direttiva sul commercio elettronico gli obblighi incumbenti sui gestori servizi della società dell'informazione (categoria che comprende sia i fornitori di servizi di intermediazione online che quelli dei motori di ricerca online) ed aventi ad oggetto: *i*) l'iscrizione in un registro (v. sentenze *Airbnb* e *Google*); *ii*) la trasmissione di rilevanti informazioni sull'organizzazione del provider (v. sentenze *Airbnb* e *Google*); *iii*) la trasmissione di rilevanti informazioni sulla situazione economica del medesimo (v. sentenza *Amazon*); *iv*) il versamento di un contributo economico (v. sentenze *Airbnb* e *Google*); obblighi tutti presidiati da sanzioni destinate a scattare in caso di loro violazione.

## 7. Considerazioni conclusive

In ambito eurounitario la direttiva sul commercio elettronico, nel dominio dove esplica i suoi effetti, funge da barriera (e finisce con lo stroncare sul nascere) a molte delle iniziative regolatorie che intenderebbero intraprendere gli Stati membri nei confronti dei provider di servizi online. La potestà statale riesce a riespandersi soltanto il quando il servizio fornito, che pure si esplica nella dimensione digitale, assume connotazioni tali da comportare la sua fuoriuscita dall'alveo dei servizi della società dell'informazione (esito che essenzialmente dipende da come la Corte di giustizia interpreta le clausole contrattuali che danno un'impronta al servizio erogato<sup>18</sup>), nella misura in cui prevalgono elementi di diversa natura. È quanto si è materializzato, con l'avallo della Corte di giustizia, nel settore del trasporto urbano di persone non di linea. La sentenza concernente *Uber Spain*<sup>19</sup> ha, infatti, stabilito che un servizio d'intermediazione avente ad oggetto la messa in contatto mediante un'applicazione per smartphone, dietro retribuzione, di conducenti non professionisti, che utilizzano il proprio veicolo, con persone che desiderano effettuare uno spostamento nell'area urbana, deve essere considerato indissolubilmente legato a un servizio di trasporto e rientrante, pertanto, nella qualificazione di «servizi nel settore dei trasporti», ai sensi dell'art. 58, par. 1, TFUE. Ciò mette fuori gioco, sia l'art. 56 TFUE, sia le direttive 2006/123/CE e 2000/31/CE; e finisce col porre l'osservatore dello scenario europeo di fonte a una cartina geografica a macchia di leopardo, dove quello che è assolutamente vietato nel Paese A può risultare liberamente fruibile nel Paese B, fruibile con alcuni vincoli nel Paese C, con vincoli di altro genere nel Paese D, e così via.

A parte la situazione appena ricordata, il “country of origin principle” rischia di depotenziare ogni tentativo di reazione autoctona da parte degli Stati membri diversi da quello dove la piattaforma è stabilita. È l'avvento del DSA non è detto che sconvolga la situazione<sup>20</sup>. La sentenza *Airbnb*

<sup>18</sup> Sul punto, il discorso è sviluppato da D. ANAGNOSTOPOULOU, *The Role of the Court of Justice of the European Union on the Interpretation of Platform Operators and Business Users' Contracts*, in M. Andenas, M. Heidemann (eds.), *Quo vadis Commercial Contract?*, Springer, Cham 2023, p. 33 ss. (disponibile all'URL <[https://doi.org/10.1007/978-3-031-14105-8\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-14105-8_2)>).

<sup>19</sup> Corte giust. 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi*, in *Foro it.*, 2018, IV, p. 91 ss., con nota di A. PALMIERI, *Uber Pop: fine delle corse in (mezza) Europa?*.

<sup>20</sup> A tale proposito, M. SZWARC, *EU Law and the Member States' Competence to Regulate the Operation of Collaborative Economy Platforms – Where Do We Stand after the Digital*

e le tre pronunce coeve di cui si è dato conto dimostrano che anche il Regolamento P2B non può essere piegato per assolvere a finalità che non gli sono pertinenti, ossia quelle inerenti alla trasparenza e all'equità delle relazioni contrattuali (e in una certa misura precontrattuali) tra fornitori dei servizi di intermediazione online e gli utenti commerciali. Senza trascurare il fatto che l'osservanza del Regolamento P2B si presta a essere garantita in maniera più proficua da un (buon) apparato di private enforcement<sup>21</sup>.

Fatto salvo un ripensamento sulle ragioni che, in una fase ormai superata (e poco più che pionieristica) dell'era digitale, in cui occorreva promuovere l'impiego dei canali telematici per movimentare beni e servizi, avevano indotto il legislatore sovranazionale ad apprestare un regime improntato a un indubitabile *favor* per i providers di servizi online, il cammino della regolazione al momento sembra poter ragionevolmente passare attraverso strumenti *ad hoc*, anch'essi di matrice eurolunitaria, dalla portata settoriale. A titolo esemplificativo, si può ricordare, per quanto riguarda le piattaforme online di locazione a breve termine Il Regolamento concernente la raccolta e la condivisione dei dati riguardanti gli anzidetti servizi<sup>22</sup>. Si tratta, peraltro, di strumenti, che potrebbero smussare alcune asperità, ma non si prestano ad agire quali propulsori di un'inversione di rotta.

---

*Services Act*, in *European Business Law Review*, vol. 35, 2024, p. 285 ss., osserva quanto segue: «E-commerce Directive still applies and remains an important source of limitations for regulatory powers of the Member States, in particular the host Member States in a particular case».

<sup>21</sup> In questo senso, v. M. IOANNIDOU, *Unpacking multi-level elements in digital markets: Informing effective enforcement and remedial design in EU competition law*, in C.M. Colombo, K. Wright, M. Eliantonio (eds.), *The Evolving Governance of EU Competition Law in a Time of Disruptions: A Constitutional Perspective*, Hart Publishing, Oxford 2024, p. 238 ss.

<sup>22</sup> Regolamento (UE) 2024/1028 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 aprile 2024, relativo alla raccolta e alla condivisione dei dati riguardanti i servizi di locazione di alloggi a breve termine e che modifica il regolamento (UE) 2018/1724, in GUUE L del 29 aprile 2024. La disciplina in esame sarà applicabile a far tempo dal 20 maggio 2026.

*Il volume raccoglie 84 contributi, articolati in 6 sezioni tematiche, concepiti in forma di ideale dialogo con l'opera e la persona del Prof. Vincenzo Zeno-Zencovich. Gli scritti vertono su diversi nuclei tematici e metodologici: la comparazione giuridica, nelle sue possibili declinazioni; il diritto europeo; i diritti della persona; il diritto delle nuove tecnologie e le frontiere della regolazione; la responsabilità da fatto illecito; l'intersezione tra diritto ed altre scienze; i problemi di teoria generale del diritto. I contributi raccolti nel volume sono liberamente ispirati all'opera scientifica del Prof. Zeno-Zencovich, da cui prendono spunto per illuminare i problemi del presente, ripercorrere momenti significativi della storia del pensiero giuridico, marcare punti di dissenso, il tutto in una cornice di condivisione del sapere scientifico e del pensiero critico.*

#### **FRANCESCO CARDARELI**

*Professore ordinario di Diritto amministrativo e pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico" e componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti.*

#### **TOMMASO EDOARDO FROSINI**

*Professore ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi "Suor Orsola Benincasa" e Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche ed economiche del medesimo Ateneo.*

#### **ELISE POILLOT**

*Professora ordinaria di Diritto civile e Direttrice della Clinique du droit presso l'Università del Lussemburgo.*

#### **GIORGIO RESTA**

*Professore ordinario di Diritto privato comparato presso l'Università degli Studi Roma Tre.*

#### **SALVATORE SICA**

*Professore ordinario di Istituzioni di diritto privato presso l'Università degli Studi di Salerno e Presidente dell'Associazione italiana di diritto comparato (AIDC).*

#### **ANDREA ZOPPINI**

*Professore ordinario di Diritto civile presso l'Università degli Studi Roma Tre.*