

Publicato il 15/11/2024

N. 20332/2024 REG.PROV.COLL.
N. 09842/2021 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale **9842** del **2021**, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Amazon Eu S.à.r.l. (già Amazon Service Europe S.à.r.l.), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Angeloni Francesca, Gelera Gaia, Berliri Marco e Maccauro Stefano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Berliri in Roma, piazza Venezia 11;

contro

l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

della delibera n. 200/21/CONS dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, concernente “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**', adottata nella riunione del consiglio dell'Autorità del 17 giugno **2021** e pubblicata sul sito dell'AGCom l'8 luglio **2021**, con la quale l'Autorità ha esteso l'obbligo di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione ("ROC") di cui alla delibera AGCom n. 666/08/CONS – e, di conseguenza, i significativi e ulteriori obblighi che discendono da tale iscrizione – ai fornitori di servizi di intermediazione online, previa, se del caso, disapplicazione del comma 515 dell'art. 1 della l. n. 178/2020 e/o rimessione di questioni pregiudiziali ex art. 267 TFUE.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Amazon Eu S.à.r.l. (già Amazon Service Europe S.à.r.l.) il 1 febbraio 2022:

del provvedimento n. 14/21/PRES del 5 novembre **2021** dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, avente 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", e della delibera di ratifica n. 368/21/CONS dell'11 novembre **2021**, nonché di ogni atto ad essa presupposto, connesso o consequenziale.

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

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2024 la dott.ssa Giulia La Malfa e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società stabilita in lussemburgo Amazon Eu S.à.r.l. (incorporante di Amazon Service Europe S.à.r.l.) gestisce una piattaforma telematica di e-commerce che consente a terzi venditori di pubblicare annunci relativi ai prodotti trattati e di gestire gli ordini.

2. Con l'odierno ricorso la società ha impugnato la delibera n. 200/21/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, in attuazione al Regolamento U.E. n. 1150 del 2019, al fine di promuovere l'equità e la trasparenza nei servizi di intermediazione on line, ha esteso ai fornitori di tali servizi l'obbligo di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione ("Roc") e, con esso, gli ulteriori obblighi che discendono da tale iscrizione, nonché l'obbligo di versamento del contributo per il funzionamento dell'AGCom.

A sostegno dell'impugnazione la ricorrente ha lamentato l'illegittimità, anche derivata, della delibera e della presupposta legge primaria, per contrarietà rispetto alla disciplina eurounitaria, deducendo in particolare la violazione: i) del regolamento U.E. n. 1150 del 2019 e del divieto di gold plating, per aver introdotto obblighi particolarmente onerosi, eccedenti rispetto alle finalità proprie del regolamento; ii) dell'art. 56 TFUE e delle Direttive europee che disciplinano i servizi della società dell'informazione 2000/31/CE, 2006/123/CE e 2015/1535/UE, per aver posto restrittive limitazioni alla libera prestazione di servizi da parte di prestatori stabiliti in altri Stati membri, senza peraltro aver rispettato il prescritto obbligo di informare tali Stati e la Commissione U.E.

Ha pertanto chiesto l'annullamento dell'impugnata delibera, previa disapplicazione del comma 515 della finanziaria del 2020 ovvero, in subordine, previa rimessione alla Corte di giustizia della questione di pregiudizialità comunitaria della normativa primaria interna.

3. Con motivi aggiunti, la società ricorrente ha inoltre impugnato il provvedimento del Presidente n. 14/21/PRES del 5 novembre **2021**, ratificato

con la delibera n. 368/21/CONS dell'11 novembre **2021**, recante le 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. A sostegno dell'impugnazione ha lamentato l'illegittimità derivata della delibera, deducendo al contempo la violazione delle norme unionali già invocate nel ricorso introduttivo nonché, sotto diverso e autonomo profilo, la violazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza del contributo, la cui quantificazione prescinde dai costi effettivamente sostenuti dall'AGCom, del principio di legalità delle sanzioni amministrative e del divieto della doppia imposizione.

4. Con ordinanza n. 12836 del 2022 il Collegio ha sospeso il giudizio e sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il regolamento [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.

2) Se la direttiva [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 [tale] direttiva consenta ad un privato di opporsi all'applicazione nei suoi confronti delle misure non notificate alla Commissione.

3) Se l'articolo 3 della direttiva [2000/31] 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 [Stato membro], oneri aggiuntivi di tipo amministrativo 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.

4) Se il principio di libera prestazione di servizi di cui all'articolo 56 TFUE e l'articolo 16 della direttiva [2006/123] 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 [Stato membro], oneri aggiuntivi di tipo amministrativo 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.

5) Se l'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), [della] direttiva [2000/31], 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 [tale] direttiva consenta ad un privato di opporsi all'applicazione nei suoi confronti delle misure non notificate alla Commissione».

5. Su tali quesiti la Corte di giustizia si è pronunciata con la sentenza 30 maggio 2024, C-662/22 e C-667/22, dichiarando, in risposta alla prima, terza e quarta questione, che l'articolo 3 della direttiva sul commercio elettronico osta a misure adottate da uno Stato membro che, seppur tese a garantire

l'adeguata applicazione del regolamento UE 2019/1150, obblighino i fornitori di servizi di intermediazione online, stabiliti in un altro Stato membro, 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.

Ritenendo assorbente l'illegittimità delle misure in esame, la Corte non si è invece pronunciata sulla seconda e quinta questione, relative agli obblighi di previa notifica previsti ai fini della semplice opponibilità ai privati di siffatte misure.

5. In seguito alla sentenza della Corte di giustizia, la causa torna oggi in decisione davanti a questo Collegio.

DIRITTO

1. In applicazione dei principi affermati dalla Corte di giustizia, il Collegio ritiene che il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti di Amazon Eu S.à.r.l. debbano essere accolti.

La Corte di giustizia ha, infatti, chiaramente affermato l'illegittimità eurounitaria sia dell'obbligo di iscrizione al ROC, sia di vari ulteriori obblighi imposti da AGCom in capo ai fornitori di servizi di intermediazione online, ivi incluso l'obbligo di pagare il contributo in favore dell'Autorità.

I passaggi motivazionali della sentenza della Corte di giustizia valgono chiaramente a superare le difese svolte dall'AGCom, secondo cui gli obblighi previsti dalla disciplina nazionale in esame non violerebbero le libertà eurounitarie, ben potendo gli operatori *de facto* avviare e proseguire la prestazione dei servizi senza adempiere all'obbligo di iscrizione al Roc. Secondo la Corte, infatti, ciò che rileva è che il legittimo esercizio dell'attività sia subordinato all'adempimento dell'obbligo di iscrizione, pena l'applicazione delle sanzioni comminate dalla legge.

In tale contesto, la facoltà di scelta dell'impresa di non conformarsi agli obblighi imposti dalle leggi nazionali appare solo formalmente libera, ma è in

realtà condizionata dalla minaccia di una sanzione, che esaurisce, in concreto, ogni apprezzabile margine di scelta, compromettendo così la libera prestazione dei servizi da parte delle imprese stabilite che si trovano, sostanzialmente, di fronte all'alternativa di adempiere agli obblighi nazionali, oppure di rinunciare a esercitare l'attività intermediazione online nel territorio dello Stato.

2. Non ha pregio, in senso contrario, la tesi, sostenuta dall'AGCom nella memoria di replica, secondo cui occorre distinguere tra l'obbligo – illegittimo – di iscrizione al Roc, cui si riferisce la sentenza della Corte di giustizia, e l'autonomo obbligo di contribuzione, rimasto estraneo rispetto al perimetro della sentenza; obbligo che risulterebbe pienamente legittimo, in quanto non sarebbe correlato all'iscrizione al Roc, bensì alle spese di funzionamento dell'Autorità di settore per l'attività di vigilanza, svolta anche nei confronti dei fornitori di servizi di intermediazione on line.

La tesi trova infatti una netta smentita nella citata sentenza della Corte di giustizia, la cui portata non è circoscritta al solo obbligo di iscrizione al Roc, e che afferma chiaramente l'illegittimità di tutti gli obblighi imposti ai prestatori di servizi stabiliti in altro Stato membro, ivi incluso l'obbligo di contribuzione. In particolare, secondo la Corte, *“il fatto che questi ultimi siano imposti ai fini della vigilanza, da parte di detta autorità, sulla regolarità dell'esercizio dell'attività di servizi della società dell'informazione non incide in alcun modo sulla portata di detti obblighi, in forza dei quali i fornitori di siffatti servizi che sono stabiliti in un altro Stato membro che intendono prestare tali servizi nel primo Stato membro sono tenuti a rispettare i suddetti obblighi”*. Ha perciò ritenuto che tali obblighi rientrassero *“nell'«ambito regolamentato», ai sensi dell'articolo 2, lettera b), della direttiva 2000/31”*, e ne ha affermato la contrarietà con il principio di libera prestazione dei servizi; contrarietà che non è meramente derivata dall'invalidità dell'obbligo di iscrizione al Roc, bensì autonoma, avendo la Corte valutato direttamente il contrasto tra l'obbligo di contribuzione e il diritto uninazionale.

Nel caso in esame, la sentenza pone dunque un vincolo interpretativo particolarmente stringente per il Collegio rimettente, poiché accertando direttamente l'incompatibilità degli obblighi in questione con il diritto unionale, non lascia all'interprete alcun margine di apprezzamento, vincolandolo integralmente a conformarsi all'interpretazione offerta nella sentenza.

Del resto, l'intensità del vincolo posto dalla pronuncia su una questione pregiudiziale deve essere diversamente graduata a seconda che si guardi all'efficacia endoprocessuale o extraprocessuale della sentenza.

A livello extraprocessuale, deve essere riconosciuto al giudice, diverso da quello che abbia disposto il rinvio pregiudiziale, un potere, a sua volta, interpretativo del sostrato giurisprudenziale dell'Unione, che potrebbe indurlo a ritenere "non vincolante" la sentenza stessa rispetto al caso di specie.

Diversamente, nella prospettiva endoprocessuale, con riferimento cioè al medesimo giudizio nel quale la questione è stata sollevata, è pacifico che la sentenza introduca un vincolo interpretativo assoluto per il giudice *a quo*, il quale è vincolato per la definizione della lite nel procedimento principale dall'interpretazione fornita dalla Corte (Corte di giustizia, sentenza 5 luglio 2016, C-614/14, Ognyanov).

La soluzione offerta dalla sentenza, che afferma chiaramente l'illegittimità dell'obbligo di contribuzione, non può pertanto essere disattesa invocando l'inapplicabilità dei principi espressi dalla Corte agli obblighi in questione, sulla base della loro natura tributaria. Pur non statuendo sul fatto e sul merito della controversia, la sentenza della Corte copre quel segmento costituito dall'interpretazione del diritto europeo rilevante per la decisione della lite e dal conseguente sindacato incidentale sulla validità e compatibilità con esso del diritto interno, con una valutazione che non è suscettibile di essere messa in discussione dal giudice nazionale a valle della sentenza.

3. Alla luce di tanto, in ossequio al principio di primazia del diritto unionale, previa disapplicazione della norma di cui all'art. 1, comma 515, della legge n.

178 del 2020 nella parte in cui include nel novero dei soggetti obbligati all'iscrizione al Roc e al pagamento del contributo anche i “*fornitori di servizi di intermediazione on line [...], anche se non stabiliti, che offrono servizi in Italia*”, deve essere annullata l'impugnata delibera n. 200/21/CONS con cui l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni ha esteso ai fornitori di tali servizi l'obbligo di iscrizione al Registro degli operatori di comunicazione e, con esso, gli ulteriori obblighi che discendono da tale iscrizione, nonché l'obbligo di versamento del contributo per il funzionamento dell'AGCom. Conseguentemente, deve essere altresì annullato il provvedimento del Presidente n. 14/21/PRES del 5 novembre **2021**, ratificato con la delibera n. 368/21/CONS dell'11 novembre **2021**, recante le 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.

4. La complessità delle questioni esaminate giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui relativi motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla gli atti impugnati, ai sensi e nei limiti di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Mele, Presidente

Giuseppe Bianchi, Referendario

Giulia La Malfa, Referendario, Estensore

Giulia La Malfa

Francesco Mele

IL SEGRETARIO