

22 LUGLIO 2020

I servizi delle piattaforme *online* fra
giurisprudenza sovranazionale e
interna e necessità di regolazione
dell'economia collaborativa. Riflessioni
a partire dal caso *Airbnb*

di Maria Esmeralda Bucalo

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo



I servizi delle piattaforme *online* fra giurisprudenza sovranazionale e interna e necessità di regolazione dell'economia collaborativa. Riflessioni a partire dal caso *Airbnb**

di Maria Esmeralda Bucalo

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

Abstract [It]: Partendo dalla definizione del fenomeno di economia collaborativa, il saggio esamina il “caso Airbnb” e la più recente giurisprudenza sul tema di servizi resi dalle società di informazione che operano attraverso piattaforme *online* della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, dei giudici amministrativi e della Corte costituzionale italiana. Attraverso un percorso che tiene conto anche della *advocacy* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, si evidenzierà da un lato la necessità della regolazione del fenomeno sia a livello eurounitario, sia a livello nazionale. D'altro si dimostrerà che in assenza di una disciplina uniforme e omogenea è compito dei giudici agire in supplenza attraverso la risoluzione caso per caso le questioni relative ai servizi resi attraverso piattaforme *online*.

Abstract [En]: Starting from the definition of the phenomenon of collaborative economy, the essay examines the "Airbnb case" and the most recent jurisprudence on the subject of services rendered by information companies operating through online platforms of the Court of Justice of the European Union, of the administrative judges and of the Italian Constitutional Court. Through a process that also takes into account the advocacy of the Guarantor Authority for Competition and the Market, the need to regulate the phenomenon will be highlighted on the one hand, both at a European Union level and at a national level. On the other hand, it will be shown that in the absence of a uniform and homogeneous discipline, it is the task of the judges to act as a substitute through the case-by-case resolution of issues relating to services rendered through online platforms.

Sommario: 1. Premessa: la definizione di economia collaborativa. 2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di servizi delle piattaforme *online*: l'evoluzione dal caso *Uber* al caso *Airbnb*. 3. Il caso *Airbnb* avanti il giudice amministrativo: il differente approccio del T.A.R. Lazio e del Consiglio di Stato. 4. La Corte costituzionale e i servizi resi da piattaforme *online*. 5. L'*advocacy* della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in tema di servizi delle piattaforme *online*. 6. Nuove tecnologie, economia collaborativa e regolazione.

1. Premessa: la definizione di economia collaborativa

Il tema della *sharing economy* pone una molteplicità di interrogativi e problemi, il primo dei quali è certamente quello di definire un fenomeno¹, in continua crescita e che sta trasformando settori chiave dell'economia.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ I. SCOTT – E. BROWN, *Redefining and regulating the new sharing economy*, in *University of Pennsylvania Journal of Business Law*, 16 (9), 2017, p. 559-560, parlano infatti di *shifting definition*.

Nel tentativo di darne di una definizione, la dottrina statunitense ha infatti affermato “*Although it is hard to encapsulate the qualities of this new economy, it generally facilitates community ownership, localized production, sharing, cooperation, [and] small-scale enterprise.*”².

Ancor più in generale, oltre al problema definitorio, deve necessariamente rilevarsi il mutamento che l’economia collaborativa sta determinando nelle relazioni sociali. Se con lo sviluppo del commercio elettronico si è sviluppata una crescita integrata e globale dei mercati, grazie alla tecnologia e alla rivoluzione delle informazioni e delle comunicazioni, che hanno comportato la riduzione dei costi e la accelerazione delle transazioni commerciali in un periodo di bassa crescita economica globale, oggi invece con lo sviluppo della economia della condivisione si sta velocemente manifestando un nuovo approccio ai mercati basato sull’idea che sia meno importante possedere un bene (soprattutto quelli di lunga durata), che potervi accedere.

Perché infatti possedere un’automobile, se esiste una piattaforma che mi consente di accedere ai trasporti in modo più economico e veloce? O perché comprare o affittare una casa per le vacanze se invece esiste un portale che mi consente di comunicare con il proprietario di una abitazione in qualsiasi parte del mondo, il quale me la metterà a disposizione dietro corrispettivo?

Ciò che dunque differenzia il nuovo fenomeno della *sharing economy* dal commercio elettronico è il fatto che questa nuova idea di possesso o proprietà condivisi ha consentito l’espansione della domanda e della offerta di beni e di servizi, che in precedenza non erano in circolazione o lo erano in misura molto limitata, incrementando una nuova forma di commercio più economica, sostenibile ed efficiente e nuove formule relazionali fra i soggetti coinvolti, basate sullo scambio di dati e informazioni per via digitale³.

Il risvolto della medaglia è, come si avrà modo di approfondire in questo studio, lo *stress test* cui sono sottoposti i decisori politici e le istituzioni davanti ad un fenomeno, che evidenzia la necessità di una regolamentazione uniforme presso i diversi livelli dell’ordinamento.

Volendo per chiarezza partire dal reperimento di un’unica nozione, bisogna intanto far presente che molteplici sono le etichette che lo definiscono: *sharing economy*, *collaborative economy*, economia della

² J. ORSI, *Practicing Law in the Sharing Economy: Helping People Build Cooperatives, Social Enterprise, and Local Sustainable Economies*, Chicago, 2012, p. 2.

³ Secondo R. BELK, *You are what you can access: sharing; and collaborative consumption online*, in *Journal of Business Research*, 67 (8), 2014, p. 1595 “*There are two commonalities in these sharing and collaborative consumption practices: 1) their use of temporary access non-ownership models of utilizing consumer goods and services and 2) their reliance on the Internet*”.

Analogamente si legge nella audizione informale del Presidente di AGCM avanti le Commissioni IX e X della Camera dei Deputati, nell’ambito dell’esame della Proposta di legge “Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell’economia della condivisione” - Atto Camera: 3564 – XII Legislatura - 20 luglio 2016, p. 2, disponibile al seguente link <https://www.agcm.it/dotcmsdoc/audizioni-parlamentari/audizione-20160720.pdf>, che considera la *sharing economy* una delle più vaste e articolate espressioni della rivoluzione digitale e i consumi collaborativi una risposta alla crisi economica.

condivisione, *platform economy*, *peer to peer economy* (in contrapposizione al modello cd. *business to consumer*), *on demand economy*, *gig economy*. Ciò indica che a comporre il fenomeno contribuiscono una molteplicità di prassi e forme di condivisione e collaborazione, sia profit sia non profit, fra loro molto diversi e difficilmente riconducibili ad un'unica categoria⁴.

Fra quelle menzionate, la denominazione più nota è *sharing economy* che fa riferimento ad un sistema nel quale, per mezzo di una piattaforma *on line*, i soggetti coinvolti riescono far incontrare domanda e offerta dei più disparati beni o servizi, altrimenti difficilmente coniugabili⁵.

L'impatto *cross-sector* di questo modello economico, capace di coprire un'ampia tipologia di settori del mercato, si è accresciuto progressivamente nell'ultimo decennio. Se infatti, prima dell'avvento di *Uber* e *Airbnb*, l'idea originaria era solo quella della condivisione su una piattaforma di beni, servizi e competenze sottoutilizzati, al fine di massimizzarne l'uso senza alcun profitto⁶, successivamente le piattaforme sono divenute sempre più commercialmente aggressive e fra loro competitive, al fine di attirare un numero sempre maggiore di utenti⁷.

L'espandersi veloce e dirompente del fenomeno ha ovviamente coinvolto il diritto dell'Unione Europea, tanto che la Commissione ha preso parte al dibattito sulla *sharing economy* con due importanti comunicazioni: la prima del 2015 è Strategia per il mercato unico digitale in Europa (*Digital Single Market Communication – 2015*)⁸, la seconda è l'Agenda europea per l'economia collaborativa del 2 giugno 2016⁹,

⁴ Sulle diverse denominazioni del fenomeno M. INGLESE, *Regulating the collaborative economy in the European Union digital single market*, Basel, 2019, *op. cit.*, p. 8, il quale (spec. p. 1) ne fornisce anche la seguente definizione: “*new triangular business model enabling the exchange of service and the common usage of goods among users registered on an online platform. These activities can be carried out for free or fee, either by natural persons or by professionals*”. Alle menzionate etichette deve aggiungersi anche quella di *Uberized economy* che si riferisce al ruolo di *Uber*, forse la piattaforma più conosciuta al mondo come conosciuto in tutto il mondo è il successo del suo modello di economia. In tema si veda A SOMMA – E. MOSTACCI, *Il caso Uber. La sharing economy nel confronto tra common law e civil law*, Milano, 2016, p. 5 e G. SMORTO, *Verso la disciplina giuridica della sharing economy*, in *Merc. Conc. Regole*, 2015, p. 252.

⁵ Si veda in tema di *sharing economy* il fondamentale studio di R. BOTSMAN – R. ROGERS, *What's mine is yours: how collaborative consumption is changing the way we live*, New York 2011, nota 11, che la definiscono «*collaborative consumption as an alternative to traditional market-based consumption and a culture of consumerism*», nonché il sovraccitato lavoro di I. SCOTT – E. BROWN, *Redefining and regulating*, *cit.*, p. 553-599.

⁶ G. SMORTO, *Economia della condivisione e antropologia dello scambio*, in *DPCE*, 1, 2017, p. 123 afferma che la nascita della *sharing economy* sia dovuta al “condividere” inteso come “risposta a questo colossale spreco [...]: l'idea di mettere insieme chi ha una stanza libera, l'auto o il proverbiale trapano, o chi cerca un posto per dormire. In tutti questi casi, c'è spazio per l'affermarsi di modelli economici e organizzativi basati sulla condivisione delle risorse”.

⁷ I. SCOTT – E. BROWN, *op. cit.*, p. 583-585 hanno chiamato *share-washing* il fenomeno per il quale alcune piattaforme, pur riproducendo lo schema originario della *sharing economy*, lo finalizzavano però alla attrazione di un numero sempre maggiore di utenti e dunque al profitto.

⁸ Commissione europea COM (2015) 192 final del 6 maggio 2015 reperibile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0192&from=EN>

⁹ Commissione europea COM (2016) 356 final del 2 giugno 2016 reperibile al seguente link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0356&from=EN>

rivolte entrambe al Parlamento, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni¹⁰.

Scegliendo di utilizzare il termine *economia collaborativa*, la Commissione nella prima citata risoluzione si sofferma sulle caratteristiche di questo nuovo modello economico, affermando che “le piattaforme *online* [...] acquisiscono sempre maggiore centralità nella vita sociale ed economica, permettendo ai consumatori di reperire informazioni *online* e alle imprese di sfruttare i vantaggi del commercio elettronico. Le potenzialità dell'Europa in questo ambito sono notevoli, ma sono anche frenate da una frammentazione dei mercati che complica alle imprese il passaggio a una scala superiore. [...]” e, nel rinviare alla successiva Agenda europea, rileva che “l’ascesa dell’economia collaborativa apre possibilità di maggiore efficienza, di crescita e di occupazione grazie all’ampliamento della scelta disponibile al consumatore, ma in potenza pone anche nuove questioni di regolamentazione”.

Nella seconda risoluzione la Commissione in primo luogo fornisce una definizione di “economia collaborativa” intesa come modello imprenditoriale in cui le attività sono facilitate da piattaforme, capaci di creare un mercato aperto per l’uso temporaneo di beni o servizi spesso forniti da privati¹¹.

In secondo luogo, dimostra di preferire quest’ultima locuzione rispetto a quella di *sharing economy*, per due ordini di ragioni: la prima è determinata dal fatto che l’enfaticizzazione dell’elemento collaborativo evidenzia le implicazioni economiche dello scambio, non sempre presenti nella condivisione¹²; la seconda è data dalla conformazione di questo nuovo modello economico, decentrato (perché si svolge sulla

¹⁰ Anche il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni si sono espresse in tema.

Il primo con due proposte di risoluzione sull’economia collaborativa datate rispettivamente 3 febbraio 2016 (B8-0249/2016 – redattori Montel e Philippot. Disponibile al seguente link) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2016-0249_IT.html e 22 febbraio 2017 (B8-0175/2017 – redattori Melin e Troszczynski. Disponibile al seguente link) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2017-0175_IT.html e con la risoluzione su un’agenda europea per l’economia collaborativa del 15 giugno 2017 (2017/2003 (INI) disponibile al seguente link) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0271_IT.html

Il secondo da ultimo con due pareri: il primo del 5 dicembre 2019 (relatore Bimpas. Disponibile al seguente link) <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-2655-2019>) sostiene che è necessario stabilire un quadro globale a livello dell’UE per garantire la protezione sociale e diritti sociali dei lavoratori su piattaforme digitali; il secondo nella medesima data (relatore Florianschütz. Disponibile al seguente link) <https://cor.europa.eu/fr/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opId=CDR-1951-2019>) ritiene necessaria la adozione a livello eurounitario di regole uniformi relative alla piattaforme digitali, per evitare la frammentazione del mercato unico, in considerazione che gli Stati membri, le regioni e le città hanno messo in atto regole diverse per quanto riguarda gli attori del mercato dell’economia collaborativa. Ciò peraltro incoraggerebbe la crescita delle imprese più piccole nell’economia collaborativa, rispetto alle grandi piattaforme multinazionali esistenti, che sono in grado di adattarsi meglio alla complessità normativa

¹¹ Commissione europea COM (2016) 356 final del 2 giugno 2016, par. 1 cit. nella quale si sofferma anche nell’individuazione dei tre soggetti che animano questo modello economico i) i prestatori di servizi che condividono beni, risorse, tempo e/o competenze e possono essere sia privati che offrono servizi su base occasionale (“pari”) sia prestatori di servizi nell’ambito della loro capacità professionale (“prestatori di servizi professionali”); ii) gli utenti di tali servizi; e iii) gli intermediari che mettono in comunicazione — attraverso una piattaforma online — i prestatori e utenti e che agevolano le transazioni tra di essi (“piattaforme di collaborazione”).

¹² M. INGLESE, *op. cit.*, p. 1

piattaforma digitale) e deprofessionalizzato (perché i soggetti coinvolti non sono necessariamente professionisti del settore del mercato coinvolto), nel quale viene meno la distinzione fra produttore e consumatore e lo scambio deve necessariamente avvenire alla pari.

Tale inedita commistione fra produttori e consumatori, professionisti e non professionisti, rende non più attuali e adeguate le regole tradizionali del mercato e comporta necessariamente delle nuove sfide per i legislatori di tutti i livelli di governo, i quali si trovano oggi a dover dare delle nuove regole ad un mercato in continua evoluzione¹³.

2. La giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di servizi delle piattaforme *online*: la sentenza sul caso *Airbnb Ireland* come evoluzione di quella su caso *Uber Spain*

L'assenza generalizzata di una disciplina uniforme del fenomeno ha determinato, come spesso accade in questi casi, l'intervento in suppletiva della giurisprudenza sovranazionale e interna, la quale nel tentativo di mettere ordine nel convulso sviluppo della economia collaborativa, ha reperito soluzioni diverse da ordinamento a ordinamento e legate alle specificità dei casi concreti sottoposti a giudizio.

Partendo dunque dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia servizi resi da piattaforme digitali e ripercorrendola ritroso, l'ultimo recentissimo caso sul quale è stata chiamata ad esprimersi è *AirBnB Ireland* (C-390/18) deciso con sentenza del 19 dicembre 2019, la quale costituisce l'ultimo (e ulteriore) tassello giurisprudenziale del complicato regime giuridico degli intermediari digitali di beni e servizi a livello europeo¹⁴.

Esso coinvolge oltre che i profili relativi alla prestazione di servizi per via digitale, anche quelli relativi alla consistente rilevanza economica degli stessi, alla difficile distinzione in questi contesti fra servizi delle società di informazione e servizi tradizionali e si inserisce in contesti normativi nazionali, sovente caratterizzati da regole restrittive sull'accesso ai servizi, che si scontrano con i principi europei della libera circolazione dei servizi¹⁵.

Il rinvio pregiudiziale dal quale è scaturita la sentenza in esame nasce da una denuncia con costituzione di parte civile presentata dalla *AHTOP* (*Association pour un hébergement et un tourisme professionnels*) nel gennaio 2017, la quale lamentava l'esercizio da parte di *AirBnB* di un'attività di mediazione e gestione di immobili

¹³ G. SMORTO, *Critical Assessment of European Agenda for the Collaborative Economy, on behalf of European Parliament. In-Depth Analysis for the IMCO Committee*, Bruxelles, 2017, p. 12 il quale afferma che "Facing the rise of peer-to-peer economy, the bipartisan appeal is to "level the playing field"- review the regulatory framework by establishing fair rules for each category and leave the market forces ruling on winners and losers, in accordance with the well-known adagio "the State should not be picking winners". But, if this premise can be easily endorsed, the problematic part concerns the actual identification of such rules."

¹⁴ La CGUE si era espressa in tema per la prima volta con la pronuncia *Uber Spain* (C-434/15) del 20 dicembre 2016 e *Uber France* (C-320/16) del 10 aprile 2018. Vedi *infra* e nota 20.

¹⁵ Nel prosieguo si avrà modo di analizzare anche i profili del caso *Airbnb* relativi alla fiscalità nazionale dei quali peraltro in Italia si è recentemente occupata la giurisprudenza amministrativa. Vedi *infra* al paragrafo successivo.

ed esercizi commerciali senza licenza per l'esercizio della professione ai sensi della *loi* n. 70-9 del 1970 (cd. *loi Hoguet*)¹⁶, il che nel diritto francese comporta l'integrazione di fattispecie di diritto penale.

A miglior comprensione della tesi sostenuta da *AHTOP*, bisogna ricordare l'inquadramento societario e la attività svolta da *AirBnB Irland*, che ha sede a Dublino e fa parte del gruppo *Airbnb*, composto da diverse società direttamente o indirettamente controllate dalla *Airbnb Inc.*, la quale ha sede negli Stati Uniti.

Essa offre una piattaforma elettronica che ha come scopo, dietro il versamento di una commissione, quello di mettere in contatto albergatori, professionisti e privati, che dispongono di alloggi da dare in locazione, con persone che cercano questo tipo di sistemazione. Anche il pagamento sia del corrispettivo sia della commissione avviene *online*, grazie al servizio offerto da *Airbnb Payments UK Ltd*, società di diritto britannico con sede in Londra, la quale gestisce i pagamenti del gruppo nell'Unione europea, ricevendoli e trasferendoli poi con bonifico ai locatori.

Sulla base di questi rilievi la *AHTOP* sosteneva dunque che *AirBnB* non solo svolgesse un servizio di intermediazione, mettendo insieme domanda e offerta di alloggi su una piattaforma, ma offrissi anche servizi supplementari caratteristici di una attività di mediatore in operazioni immobiliare e dunque che dovesse applicarsi la *loi Hoguet*.

Da parte sua invece la *AirBnB* sosteneva che la sua attività dovesse ascrivere a quella dei servizi di intermediazione tramite piattaforma digitale e che dunque alla fattispecie andasse applicata la direttiva CE 2000/31, che garantisce la libertà di prestazione di servizi.

Davanti a questa situazione di incertezza interpretativa il *juge d'instruction* del *Tribunal de Grande Instance de Paris* decide di sospendere il giudizio, rinviando alla Corte di Giustizia due questioni pregiudiziali fra loro connesse.

La prima relativa alla qualificazione del servizio offerto da *AirBnB* ed in particolare se questo fosse riconducibile al "servizio di società di informazione" di cui all'art. 3 della direttiva CE 2000/31.

La seconda riguardante il diritto applicabile al servizio e dunque se le norme restrittive di cui alla legge Hoguet fossero applicabili ad *AirBnB*, qualora si fosse accertato che la società fosse ascrivibile a quelle che forniscono i servizi di cui alla citata direttiva¹⁷.

¹⁶ In particolare l'art. 3 della *loi* n. 70-9 del 1970, dispone che le persone fisiche o giuridiche che esercitano o prestano la loro assistenza abitualmente, anche a titolo accessorio, nelle operazioni che hanno ad oggetto l'acquisto, la vendita, la ricerca, lo scambio, la locazione o la sub-locazione, stagionale o meno, di immobili costruiti o meno, vuoti o ammobiliati, possano farlo se "titolari di una licenza per l'esercizio della professione rilasciata, per una durata e secondo modalità prefissate con decreto del *Conseil d'État*, dal presidente della camera dell'industria e del commercio territorialmente competente o dal presidente della camera dell'industria e del commercio della provincia dell'Île-de-France, precisando quali operazioni possono essere svolte".

¹⁷ Nelle due questioni pregiudiziali sollevate il *Tribunal de Grande Instance de Paris* si chiedeva se:



Prima dell'esame della pronuncia appare però necessario ricostruire la disciplina europea coinvolta nella questione in esame, al fine di e ricavarne la nozione di servizio della società di informazione. Essa era originariamente contenuta nella direttiva CE 98/34 poi trasfusa nell'art. 1, par. 1, della direttiva UE 2015/1535, che rinvia l'art. 2 lett. a) della direttiva CE 2000/31, oggetto della questione pregiudiziale.

Quest'ultimo definisce "servizio" qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi¹⁸. Dunque elementi caratterizzanti sono la conclusione di un accordo avvenuto non in presenza delle parti, l'uso esclusivo del mezzo elettronico e la richiesta rivolta alla società di informazione da parte dell'utente.

L'art. 3, par. 2, della medesima direttiva dispone poi che "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" e i successivi par. 4 e 5 dispongono poi i limiti a che "gli Stati membri possano adottare provvedimenti in deroga al paragrafo 2".

Si tratta di limiti di natura sostanziale e formale. Quanto ai primi, tali provvedimenti in deroga possano essere adottati, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo a tutela dell' "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; della sanità pubblica; della pubblica sicurezza, compresa la salvaguardia della sicurezza, e della difesa nazionale e dei consumatori, ivi compresi gli investitori".

Quanto ai secondi, lo Stato dovrà preventivamente notificare i summenzionati provvedimenti in deroga alla Commissione, alla quale spetta il sindacato sulla effettiva giustificabilità del provvedimento adottato alla luce del diritto europeo.

Poiché la legge francese (entrata in vigore precedentemente alla direttiva CE 2000/31) pone una serie di misure limitative per l'esercizio della attività di intermediazione immobiliare, si poneva la questione pregiudiziale relativa alla ascrivibilità dei servizi prestati da *AirBnB* fra quelli resi dalle società di informazione (e dunque disciplinati dalla normativa dell'Unione) o fra quelli di intermediazione immobiliare (e dunque soggetti al diritto francese).

«1) Se le prestazioni fornite in Francia dalla (...) *Airbnb Ireland* mediante una piattaforma elettronica gestita dall'Irlanda godano della libertà di prestazione di servizi prevista dall'articolo 3 della direttiva 2000/31(...).

2) Se le norme restrittive relative all'esercizio della professione di agente immobiliare in Francia, previste dalla [legge Hoguet], siano opponibili alla (...) *Airbnb Ireland*».

¹⁸ Recentemente anche il Consiglio di Stato ha utilizzato tale nozione in due recentissime pronunce in tema di *hosting provider* (Cons. St., sez. VI, 17/02/2020, n. 1217 e Cons St., sez. VI, 25/06/2019, n. 4359).

Nel caso di specie la Corte sostiene che il servizio reso da *Airbnb* integri tutte le condizioni richieste per essere qualificato servizio reso da società di informazione¹⁹ e di conseguenza, rifacendosi alla sua precedente giurisprudenza²⁰, ritiene di dover svolgere il cd. *Uber test*, valutare cioè se il servizio di mediazione svolto dalla società non costituisca anche “parte integrante di un servizio globale, il cui elemento principale è un servizio al quale va riconosciuta una diversa qualificazione giuridica”²¹.

Tale valutazione avviene sulla scorta di due criteri fondamentali, la presenza dei quali determina la non ascrivibilità della società fra quelle che erogano servizi di informazione: il grado d’influenza della piattaforma sull’erogazione del servizio sottostante e l’indispensabilità della piattaforma per il servizio intermediato²².

Nel caso di *Uber* la Corte aveva concluso che di entrambi i citati criteri risultavano soddisfatti e, dunque, aveva valutato l’intermediazione svolta come parte integrante di un servizio complessivo il cui elemento principale era il trasporto²³. In tal modo i giudici europei sembravano preoccuparsi di salvaguardare lo spazio istituzionale riservato alla regolazione pubblica dei trasporti ed in particolare a quella degli Stati membri²⁴.

Nella pronuncia in commento invece la Corte, muovendo da una valutazione approfondita del fatto e delle attività svolte da *Airbnb*, fonda su quegli stessi indici dello *Uber test* un nuovo *case law*. È infatti plausibile ritenere che da ora in avanti i giudici europei si riserveranno di analizzare fattispecie per

¹⁹ CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), 19/12/2019, par. 45-49.

²⁰ CGUE *Uber Spain* (C-434/15), 20/12/2016 e *Uber France* (C-320/16), 10/4/2018.

²¹ CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), *cit.* par. 50 che cita espressamente CGUE *Uber Spain* (C-434/15) *cit.*, par. 40.

²² Quanto al cosiddetto *Uber test* si deve ricordare che esso è frutto dell’evoluzione e dell’approfondimento di un precedente orientamento della Corte di Giustizia (CGUE *L’Oreal e a.* (C.324/09), 12/7/2011) in base al quale era considerata società di servizi di informazione quella società che svolgeva un ruolo meramente passivo di collazione e di trattamento dei dati in modo automatico e tecnico, finalizzato a mettere in contatto gli utenti di una piattaforma elettronica. Al par. 109, infatti affermava che la gestione di un mercato *online*, vale a dire di un servizio su *internet* consistente nell’agevolare i rapporti tra i venditori e gli acquirenti di prodotti può costituire, in linea di principio, un “servizio della società dell’informazione” ai sensi della direttiva 2000/31. La citata pronuncia è richiamata per altro le conclusioni dell’Avvocato Generale Szupunar presentate il 30 aprile 2019 in C-390/18, par. 36. Nel senso che la pronuncia *Uber* costituisca evoluzione della pronuncia *L’Oreal e c. A. CANEPA, Il dilemma delle regolazione delle piattaforme*, in L. AMMANNATI, R. CAFARI PANICO (a cura di), *I servizi pubblici: vecchi problemi e nuove regole*, Torino, 2018, p. 152.

²³ CGUE *Uber Spain* (C-434/15) *cit.*, par. 38, rileva che *Uber* “crea al contempo un’offerta di servizi di trasporto urbano che rende accessibile segnatamente con strumenti informatici (...), e di cui organizza il funzionamento generale a favore delle persone che intendono avvalersi di tale offerta per uno spostamento in area urbana”.

Analogamente in CGUE *Ker-Optika* (C-108/09), 2 dicembre 2010, par. 32 – 38, la Corte riteneva che subordinare la vendita o la consegna di lenti a contatto al previo consulto medico, che necessita di un esame fisico del paziente, fosse idoneo ad impedire la qualificazione della vendita delle lenti a contatto via Internet come servizio della società dell’informazione.

²⁴ M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione. Il “caso Uber”*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 3, 2018, p. 1026, il quale (spec. p. 1027-1028) solleva dei dubbi sull’affidamento agli Stati membri della regolazione di servizi ad alto impatto tecnologico come *Uber*, col rischio di vedere stringersi progressivamente le maglie del mercato e auspica comunque una disciplina statale che allarghi l’offerta tecnologica, perché “non sarebbe invero conforme ai principi del diritto UE una normativa nazionale che introduca vincoli non giustificati da motivi di interessi generale” (p. 1029).

fattispecie, piattaforma per piattaforma, società per società, se possa essere applicata la disciplina dell'Unione sui servizi delle società di informazione e dunque la tutela rafforzata assicurata dalla riconosciuta libertà di circolazione dei servizi²⁵.

Esaminando il caso di specie la Corte, riprendo le conclusioni dell'Avvocato Generale, rileva in primo luogo la diversità di azione di *Airbnb* rispetto a *Uber*²⁶, che risiede principalmente nel fatto che la prima, pur determinando termini e condizioni di servizio per quanto concerne le politiche di cancellazione, non gestisce gli aspetti della fissazione delle tariffe e della remunerazione di coloro che mettono a disposizione le proprietà²⁷.

Sulla scorta di tali rilievi dunque la Corte ritiene che il servizio di mediazione fornito da *Airbnb* abbia un carattere distinto dall'offerta immobiliare, perché mira semplicemente a creare un elenco strutturato di alloggi disponibili sulla piattaforma a vantaggio di locatori e locatari²⁸. In questo ambito però non si può fare a meno di notare che la motivazione della Corte resta sospesa nel punto in cui ritiene che *Airbnb* non risponda ai caratteri del *market-maker*, poiché è indubbio che con la sua attività abbia esteso il mercato degli alloggi residenziali, creando una nuova offerta di affitti a breve termine che non esisterebbe altrimenti²⁹.

Come peraltro verso risulta perplessa la motivazione laddove afferma che “un servizio come quello fornito dalla *Airbnb Ireland* non risulta per nulla indispensabile alla realizzazione di prestazioni di alloggio sia dal punto di vista dei locatori che dei locatari che vi fanno ricorso, posto che entrambi dispongono di numerosi altri canali, alcuni disponibili da lungo tempo, come le agenzie immobiliari, gli annunci in formato cartaceo o elettronico o ancora i siti Internet di locazioni immobiliari.

A questo riguardo, la mera circostanza che la *Airbnb Ireland* entri in concorrenza diretta con questi ultimi canali, fornendo ai suoi utenti, ossia tanto ai locatori come ai locatari, un servizio innovativo basato sulle particolarità di un'attività commerciale della società dell'informazione non consente di ricavare da ciò il

²⁵ Concorda sostanzialmente A. CANEPA, *Il dilemma della regolazione delle piattaforme*, cit., p. 153 e P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Le droit de l'Union européenne face à l'économie collaborative*, in *Revue trimestrelle de droit européenne*, 4, 2017, p. 705 e 721.

²⁶ Sulla questione di pregiudizialità e le differenze fra le due fattispecie *Uber* e *Airbnb* si veda C. BUSH, *The Sharing Economy at the CJEU: does Airbnb pass the 'Uber test'? Some observations on the pending case C-390/18 – Airbnb Ireland*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 4, 2018, p. 173.

²⁷ Ciò faceva concludere C. BUSH, *The Sharing Economy at the CJEU*, cit., p. 173, nel senso che “while Airbnb does create its own supply of private accommodations and exercises a certain degree of control over the accommodation service, based on the ‘Uber test’ its business model could still be classified as an information society service under Directive 2000/31/EC”.

²⁸ CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), cit., par. 53.

²⁹ C. BUSH, *The Sharing Economy at the CJEU*, op. cit., p. 173. Analogamente G. SMORTO, *Armi spuntate alle autorità locali contro le piattaforme*, in *ilSole24ore.com* disponibile al seguente link <https://www.ilsole24ore.com/art/armi-spuntate-autorita-locali-contro-piattaforme-AC8RRuZ>. Si consideri inoltre che recentemente *Airbnb* ha annunciato la possibilità di prenotare attraverso la sua piattaforma anche alberghi, incidendo così sul settore di mercato coperto da altre piattaforme e allo stesso tempo la maggiore piattaforma di prenotazioni alberghiere *Booking.com* ha annunciato di estendere la sua attività alla locazione breve di abitazioni, rendendo così oltremodo difficile distinguere i diversi servizi resi.

carattere indispensabile ai fini della prestazione di un servizio di alloggio³⁰. Tale impostazione pare non considerare l'influenza esercitata sul servizio reso dalla società, attraverso il complesso sistema di incentivi e strategie, che governano i *marketplace* delle piattaforme³¹.

Secondo la Corte inoltre i servizi aggiuntivi e accessori resi dalla piattaforma (come il servizio di fotografia, di comparazione prezzi e di riscossione) “non possono rimettere in discussione la natura distinta del servizio di mediazione fornito da questa società e pertanto la sua qualificazione come ‘servizio della società dell’informazione’, a meno di non voler modificare sostanzialmente le specifiche caratteristiche di questo servizio”³².

Dopo aver qualificato il servizio reso dalla piattaforma come “servizio di società di informazione” e passando alla seconda questione pregiudiziale sollevata dal giudice *a quo*, la Corte valuta se una legge nazionale più restrittiva (nel caso di specie la *loi Hoguet*, che impone agli intermediari immobiliari di agire solo se dotati di licenza di esercizio della professione), sia compatibile con la sovraccitata disciplina di cui all’art. 3, par. 4 della direttiva 2000/31, che impone l’obbligo allo Stato membro di notificare preliminarmente il provvedimento restrittivo, che si accinge ad adottare, a Commissione e Stato nel quale il fornitore del servizio a sede .

Secondo la Corte la menzionata notifica non ha natura di semplice comunicazione, ma, poiché la *ratio* della disciplina è quella di tutelare la libera circolazione dei servizi, essa ha carattere preciso e categorico tale da poter essere considerata direttamente efficace e serve a consentire alla Commissione il suo sindacato sulla legittimità del provvedimento ed eventualmente chiedere allo Stato membro di astenersi dalla adozione³³.

Poiché nel caso di specie la Francia non aveva notificato alcun provvedimento alla Commissione, *Airbnb* non poteva essere perseguita penalmente ai sensi di disposizioni di legge ritenute restrittive rispetto alla direttiva CE 2000/31, poiché la violazione dell’obbligo di notifica si inserisce nella procedura prescritta per la limitazione della prestazione dei servizi delle società di informazione, rendendola insanabilmente viziata³⁴.

³⁰ CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), *cit.*, par. 55.

³¹ G. SMORTO, *Armi spuntate*, *cit.*

³² CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), *cit.*, par. 64, che in questo punto riprende il punto 46 delle conclusioni dell’Avvocato generale, il quale riteneva che siffatte prestazioni accessorie a valore aggiunto, fornite da una piattaforma elettronica ai propri clienti al fine, segnatamente, di distinguersi dai propri concorrenti, possano condurre, in mancanza di elementi aggiuntivi, a modificare la natura e pertanto la qualificazione giuridica dell’attività di quest’ultima.

³³ CGUE *Airbnb Ireland* (C-390/18), *cit.*, par. 88-92. Sulla procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell’informazione dettata dalla direttiva (UE) 1535/2015 si veda A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto. Regole a contenuto tecnico scientifico e Costituzione*, Napoli, 2018, p. 99 e ss

³⁴ F. MONCERI, *Il caso Airbnb. Autonomia rilevanza dell’omessa notifica delle norme restrittive dei servizi di informazione e questioni ancora aperte*, in *DPCE online*, 1, 2020, p. 952.

Volendo allora trarre qualche riflessione dalla pronuncia esaminata, si può desumere che la Corte di Giustizia, approfondendo ancora la sua giurisprudenza sui servizi delle società di informazione, intanto pare riservarsi una maggiore discrezionalità nella valutazione della ascrivibilità delle società a questa categoria, poiché da ciò deriva loro una protezione rafforzata, ai sensi della normativa europea citata che garantisce la libertà di circolazione e prestazione dei servizi.

D'altro canto, dalla natura sostanziale degli oneri di notificazione alla Commissione dei provvedimenti restrittivi adottati in deroga ai sensi dell'art. 3 par. 4 della direttiva CE 2000/31 deriva necessariamente che gli Stati, che vogliano adottare tali provvedimenti, vedono necessariamente restringersi gli spazi di regolazione, che invece la sentenza sul caso *Uber Spain* sembrava loro riconoscere³⁵.

3. Il caso *Airbnb* avanti il giudice amministrativo: il differente approccio del T.A.R. Lazio e del Consiglio di Stato

Il caso *Airbnb Ireland* è di particolare interesse anche analizzato dalla prospettiva degli Stati membri per una molteplicità di ragioni. La prima è dovuta al rilievo economico che la sentenza analizzata ha di fatto riconosciuto ad *Airbnb*, la quale oggi certamente occupa una posizione di forza fra le piattaforme *online*, proprio perché identificata come “società che svolge servizi di informazione” e dunque libera dai lacci e laccioli che le normative nazionali potrebbero imporre ad altre piattaforme, che di tale riconoscimento non godono.

In secondo luogo, i molteplici momenti di sovrapposizione fra servizi di informazione e servizi tradizionali comportano delle oggettive difficoltà per i legislatori nazionali, laddove decidano di disciplinare una materia, come quella che ci occupa, che coinvolge una molteplicità dei settori del mercato di particolare rilievo economico, soggetta a stringenti controlli europei e alla primazia del diritto dell'Unione in tema di libertà di circolazione dei servizi³⁶.

³⁵ Concorde anche M. MIDIRI, *op. cit.*, p. 102, il quale dopo il caso *Uber Spain* temeva che il riconoscimento di ampi poteri di regolazione agli Stati membri in tema di piattaforme digitali potesse determinare il sorgere di discipline restrittive che avrebbero potuto scoraggiare “offerte innovative e risultare controproducenti per la tutela degli interessi in gioco”. Per questo auspicava discipline nazionali che estendessero l'accesso al mercato, evitando l'introduzione di vicoli non legittimi ai sensi della normativa europea e non giustificati da motivi di interesse generale.

Bisogna ricordare inoltre che nel caso di specie la *loi Hoguet*, che prevedeva le misure restrittive oggetto della seconda questione di pregiudizialità comunitaria, era cronologicamente antecedente alla direttiva CE 2000/31. Da ciò sarebbe derivato che se anche la Commissione avesse valutato legittimi i provvedimenti restrittivi, essi avrebbero comunque prodotto effetti solo *pro futuro*. Ciò secondo F. MONCERI, *Il caso Airmb*, cit., p. 953 confermava della supremazia del diritto dell'Unione in materia, rispetto alle normative degli Stati membri.

³⁶ In Spagna col caso *Uber* la sovrapposizione normativa che aveva dato luogo alla pronuncia della Corte di Giustizia aveva riguardato la normativa nazionale sui trasporti urbani; in Francia a risultare coinvolta nel caso *Airbnb Ireland* era stata la normativa nazionale sull'attività professionale degli intermediari immobiliari ritenuta illegittimamente restrittiva rispetto a quanto disposto dalla direttiva 2000/31.

Potenzialmente il servizio fornito da *Airbnb* pone una serie di altri problemi di sovrapposizione per esempio con le norme in materia di protezione dei dati personali e tutela della privacy, con le norme in materia di pubblica sicurezza,

A riprova del rilevante significato economico dei servizi resi da *Airbnb*, l'art. 4 co. 4-6 del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in l. 21 giugno 2017, n. 96 (cd. legge *Airbnb*) ha imposto una serie di obblighi agli intermediari del settore degli affitti brevi sia tradizionali sia *online*. Specificatamente, oltre alla trasmissione dei dati relativi ai contratti conclusi loro tramite (co. 4), il comma 5 ha disposto che “i soggetti residenti nel territorio dello Stato che esercitano attività di intermediazione immobiliare, nonché quelli che gestiscono portali telematici [...], qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti [...], ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi, operano, in qualità di sostituti d'imposta, una ritenuta del 21 per cento sull'ammontare dei canoni e corrispettivi all'atto del pagamento al beneficiario [...]”.

Inoltre per i soggetti non residenti privi di stabile organizzazione in Italia il comma 5-bis del medesimo articolo, introdotto con la legge di conversione, ha disposto che “ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dal presente articolo, in qualità di responsabili d'imposta, nominano un rappresentante fiscale [...]”, rinviando (co. 6) ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da emanarsi entro novanta giorni, dall'entrata in vigore del presente quanto alle disposizioni per l'emanazione delle disposizioni di attuazione.

Le disposizioni citate sono attualmente al centro di un giudizio avanti il Consiglio di Stato per l'annullamento della sentenza del T.A.R. Lazio – Roma n. 2207 del 18 febbraio 2019, emessa nel giudizio sollevato da *Airbnb Ireland* e *Airbnb Payment UK* contro l'Agenzia delle Entrate per l'annullamento del provvedimento del direttore della Agenzia delle Entrate di attuazione delle disposizioni di cui all'art. 4 co. 4-5 *bis* del decreto legge sovracitato.

Le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato meritano particolare attenzione, in primo luogo e a maggiore riprova dell'attenzione suscitata presso gli Stati membri dal servizio svolto da *Airbnb* e dal suo significato economico, dal punto di vista meramente cronologico si deve rilevare che la denuncia penale con costituzione di parte civile davanti al *Tribunal de Grande Instance de Paris* da cui è derivata la pronuncia della Corte di Giustizia esaminata nel precedente paragrafo e il ricorso avanti il T.A.R. Lazio sono coevi e entrambi incardinati nel 2017.

In secondo luogo, quanto alla normativa oggetto di contestazione, bisogna segnalare le differenze fra il caso francese e il caso italiano. Avanti il T.A.R. Lazio infatti la società contesta l'introduzione di regole tecniche³⁷ relative alle società di informazione, che ai sensi della disciplina di cui alla direttiva UE

con le norme tributarie in materia di pagamento della tassa di soggiorno. Possibili sovrapposizioni che la Corte di Giustizia nel prossimo futuro potrebbe dover valutare al fine di sindacarne la compatibilità con la libertà di circolazione e prestazione dei servizi.

³⁷ Nel caso francese invece la *loi Hoguet* era vigore da molto tempo prima della commissione del fatto contestato.

1535/2015 devono essere previamente comunicate alla Commissione, pena la loro inopponibilità, al fine di non violare il principio della libertà di prestazione dei servizi all'interno dell'Unione.

In questo caso dunque l'oggetto della contestazione è diverso e più esteso, riguardando una normativa specifica, che coinvolge aspetti diversi e non necessariamente connessi all'accesso al servizio reso da *Airbnb*, come nel caso francese³⁸.

Infine, i giudizi avanti alla giurisdizione amministrativa si segnalano per la estrema diversità dell'approccio alla fattispecie concreta manifestato dal giudice di prima e di seconda istanza.

Nel ricorso proposto avanti il giudice amministrativo, muovendo dalla contestazione della mancata disapplicazione della disciplina di cui all'art. 4 del d. l. 50 del 2017 quale atto normativo in contrasto con la disciplina di cui alla direttiva UE 1535/2015, che impone il citato obbligo di comunicazione delle regole tecniche, nonché con disciplina di cui alla direttiva CE 2000/31 volta a garantire l'effettività della concorrenza attraverso il divieto di normative nazionali che abbiano l'effetto di impedirla o ostacolino lo sviluppo di modelli innovativi nell'ambito della *sharing economy*.

Quanto a quest'ultimo aspetto, secondo la ricorrente la normativa contestata avrebbe istituito una disparità di trattamento fra gli operatori soggetti alla ritenuta in quanto intervenienti nel pagamento della locazione³⁹ e quelli che, pur svolgendo un servizio analogo nell'ambito della stessa intermediazione immobiliare, a tale obbligo non sono soggetti perché non intervengono nel pagamento. Ciò potrebbe indurre i proprietari degli immobili a migrare verso questi ultimi, creando un rilevante danno economico all'intero modello di *business* di *Airbnb*.

Il T.A.R. Lazio⁴⁰ dichiara non fondati tutti i motivi di ricorso, intanto non ritenendo applicabile alla fattispecie la direttiva UE 2015/1535 e dunque l'obbligo di comunicazione delle regole tecniche. Essa infatti si riferisce ai servizi resi da società di informazione, mentre le previsioni contestate sarebbero riferite non al servizio di intermediazione in sé, ma al servizio accessorio esercitato implicante il pagamento⁴¹.

³⁸ Secondo F. MONCERI, *op. cit.*, p. 953, "Tali prescrizioni, pur forse discutibili, appaiono più difficili da contestare in quanto riferite tanto agli operatori che offrono il servizio di locazione breve attraverso piattaforme *online*, quanto a coloro che svolgono il servizio in modo tradizionale"

³⁹ Come appunto *Airbnb Payment* che riscuote il pagamento dai locatari per poi girarlo ai locatori.

⁴⁰ T.A.R. Lazio – Roma, sez. II *ter*, 18/2/2017, n. 2207.

⁴¹ Le disposizioni di cui all'art. 4 del d. l. 50 del 2017 non inciderebbero quindi sul servizio (e dunque sui proventi) della società di informazione come disciplinati dalla direttiva UE 2015/1535, ma sui proventi delle locazioni. Si legge infatti al punto 7.1. della pronuncia in esame che. "La misura in contestazione, infatti, non riguarda la tassazione della prestazione del servizio di intermediazione ma la tassazione del corrispettivo della locazione breve e le modalità di esazione di questa. [...] Dunque, una misura fiscale che incida sulle modalità di esazione di imposte dirette sui proventi dei locatari di un servizio di locazione breve di immobili e non sui proventi del servizio di intermediazione non può dirsi rilevante ai fini degli obblighi di notifica di cui alla direttiva sopra citata, perché non riguarda direttamente la prestazione del servizio di intermediazione, che sola rientra nell'ambito dei servizi della società dell'informazione".

Non sarebbe fondata neppure la contestazione relativa alla violazione della direttiva CE 2000/31 e del principio della concorrenza e libera prestazione dei servizi, per due ordini di ragioni. In primo luogo perché “ la normativa contestata impone identici obblighi sia a carico dei soggetti intermediari che hanno residenza in Italia sia di quelli non residenti né stabiliti in Italia che gestiscono portali telematici mettendo in contatto persone in ricerca di un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare (art. 4, comma 5, d.l. n. 50/2017), qualora essi incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti di cui ai commi 1 e 3, ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi”⁴², non ritenendo il T.A.R. che l’obbligo di individuazione da parte dei soggetti non residenti in Italia (ai sensi del co. 5 *bis* dell’art. 4), di un rappresentante fiscale costituisca un ulteriore onere che disincentivi l’accesso ai servizi resi da *Airbnb* sul nostro territorio⁴³.

In secondo luogo, il Tribunale ritiene che non sia equiparabile la posizione dell’intermediario che intervenga nel pagamento delle locazioni (come appunto *Airbnb*) e il locatore che invece non si vuole servire di tale servizio accessorio alla intermediazione mobiliare, perché “l’obbligo della ritenuta alla fonte e il conseguente versamento della cedolare secca sui proventi delle locazioni brevi non poteva che essere posto a carico unicamente di quei soggetti i quali si trovano ad avere la disponibilità di dette somme per la circostanza che essi, liberamente, hanno deciso di intervenire nei pagamenti”⁴⁴.

Quanto infine ai possibili rischi di distorsione della concorrenza, addotti dalla ricorrente che affermava che la disciplina attribuisce agli intermediari che non intervengono nel pagamento delle provvigioni una agevolazione in termini di minori oneri amministrativi e dunque anche in termini di maggiore vantaggio competitivo, il Tribunale amministrativo ritiene di contro che la scelta legislativa sia stata giustificata dalla esigenza di combattere il fenomeno della evasione fiscale nel settore delle locazioni e che, dunque, si tratti di misure volte a tutelare l’interesse generale, in alcun modo discriminatorie e inidonee a interferire con il libero gioco della concorrenza⁴⁵.

⁴² T.A.R. Lazio – Roma, sez. II *ter*, 18/2/2017, n. 2207, punto 7.2.

⁴³ Per giustificare tale affermazione il T.A.R. (punto 7.7 della decisione) si rifà alla giurisprudenza della Corte di Giustizia ed in particolare a CGUE *Commissione c/ Regno del Belgio* C-522/04 e CGUE C-678/11 *Commissione c/ Regno di Spagna*, dalle quali trae che il principio di non compatibilità col diritto euro unitario dell’obbligo di nominare un rappresentante fiscale in capo ad un soggetto non stabilito non sia assoluto, ma occorre che tale misura sia proporzionata e che non si ravvisino strumenti alternativi meno restrittivi. Nel caso di specie la misura viene ritenuta proporzionata per garantire la riscossione delle imposte sulle locazioni brevi a fronte della inidoneità di altre misure.

⁴⁴ T.A.R. Lazio – Roma, sez. II *ter*, 18/2/2017, n. 2207, punto 7.3.

⁴⁵ T.A.R. Lazio – Roma, sez. II *ter*, 18/2/2017, n. 2207, punto 7.4. Per altro, afferma sempre la Corte, “nel rispetto del principio di sussidiarietà l’Unione europea ha deciso di non interferire sulle politiche nazionali in materia di imposte sul reddito, lasciate alla competenza esclusiva degli Stati membri. L’unico limite, come la giurisprudenza comunitaria ha più volte affermato, è che l’intervento statale deve rispettare le libertà fondamentali sancite dal Trattato, che nel caso di specie, come si è visto nel paragrafo 7.2., non risultano violate”. Vedi *infra* par. 5 il parere di AGCM del 24 novembre 2017.

Alla luce delle considerazioni sopra svolte dunque il Tribunale, non solo non disapplica le disposizioni interne, ma neppure ritiene di dover sollevare la questione pregiudiziale avanti la Corte di Giustizia, che pure la ricorrente aveva chiesto in via subordinata, respingendo il ricorso.

Avverso tale pronuncia *Airbnb* propone appello avanti al Consiglio di Stato, il quale con ordinanza n. 6219 del 18 settembre 2019 solleva rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia⁴⁶. Il Supremo Collegio ritiene infatti che sia necessario individuare l'esatta interpretazione del diritto eurounitario al fine di verificare la compatibilità con esso del diritto interno e ritiene che l'interpretazione resa da *Airbnb* e dal giudice di prime cure siano entrambe non irragionevoli⁴⁷.

Nonostante ciò nel riprendere le argomentazioni della appellante, per la quale la nozione di “regola tecnica” ai fini della direttiva UE 1535/2015 includerebbe anche quella di “regola relativa ai servizi”, il Consiglio di Stato dimostra di accedere alla tesi per la quale “il servizio reso da *Airbnb* rientrerebbe pienamente nella nozione di “servizio di società di informazione” a differenza di quello prestato dalla società *Uber*, che secondo la sentenza 10 aprile 2018, C-320/2016 della Corte di Giustizia, costituirebbe un “servizio del settore dei trasporti”, in questo ritenendo del tutto “inconferente il richiamo alla detta pronuncia operato in prime cure a conforto della decisione ivi assunta”⁴⁸.

Ne consegue il triplice quesito posto alla Corte di Giustizia, volto *in primis* ad accertare se la direttiva UE 1535/2015 osti ad una normativa nazionale che, senza previa notifica alla Commissione, imponga al gestore di un portale telematico di intermediazione immobiliare “regole tecniche” consistenti in obblighi informativi e fiscali.

In secondo luogo se le disposizioni e i principi di cui alla direttiva CE 2000/31 ostino ad una normativa nazionale che introduce per gli stessi soggetti obblighi di raccolta e trasmissione dei dati relativi ai contratti, obblighi di operare quale sostituto di imposta e obblighi relativi alla nomina di un rappresentante fiscale.

Infine particolarmente significativo appare l'ultimo quesito, nel quale il remittente chiede, quasi provocatoriamente, ai Giudici di Lussemburgo se “i principi fondamentali del diritto euro-unitario ostino, in termini generali, ad una disciplina nazionale che, di fatto, riversi su un'impresa le inefficienze dello Stato nell'accertamento e riscossione delle imposte”.

⁴⁶ Volendo guardare di nuovo al dato meramente temporale, l'ordinanza è emessa dal Consiglio di Stato solo qualche mese prima della sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Airbnb*, che reca data dicembre 2019 e solo pochi mesi dopo il deposito delle relative conclusioni dell'Avvocato Generale Szupunar del 30 aprile 2019.

⁴⁷ Cons. St., sez. IV, 18 settembre 2019, n. 6219, punto 7.

⁴⁸ Cons. St., sez. IV, 18 settembre 2019, n. 6219, punto 4.1.2.

Il T.A.R. aveva citato la sentenza *Uber* al punto 7.1 della sua sentenza n. 2207 del 18 febbraio 2019.

Le riflessioni che sorgono allora dalla lettura combinata del rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato e della sentenza della Corte di Giustizia sul caso *Airbnb*, di qualche mese successiva al primo, inducono intanto a ritenere quest'ultima solo parzialmente risolutiva, poiché formalmente chiarisce soltanto che *Airbnb* sia una società ascrivibile a quelle che svolgono servizi di informazione. L'ordinanza in commento invece evoca ulteriori aspetti, quali l'ammissibilità di obblighi derivanti da misure fiscali di nuova introduzione e non comunicati alla Commissione, che pure il T.A.R. aveva ritenuto legittimati dall'interesse generale alla lotta all'evasione fiscale, sebbene sostanzialmente restrittivi e incidenti sulla libera circolazione dei servizi resi dalla società medesima.

Pur non dimeno, la sentenza della Corte di Giustizia *Airbnb Ireland* può essere letta anche in questa sede come un nuovo tassello in una vicenda, che avrà necessariamente effetti sulle ulteriori problematiche che progressivamente stanno emergendo negli ordinamenti nazionali in relazione ai servizi resi dalle piattaforme *online*. In particolare, nel caso italiano, è emersa la necessità di distinguere in modo netto fra servizio reso dalla società dell'informazione e locazione breve posta in essere dagli utenti del portale, in modo da assoggettarli ad obblighi diversi.

Sulla scorta della tutela rafforzata che la Corte di Lussemburgo alla luce della sua ultima giurisprudenza sembra voler accordare ai servizi della società dell'informazione, non sembra peregrina l'ipotesi che, rispetto a questa nuova questione sottoposta dal Consiglio di Stato, essa vorrà verificare con rigore tutti le disposizioni nazionali tecniche e sostanziali, che potrebbero limitare, di fatto, l'erogazione dei servizi da parte di società europee e ampliare il ventaglio delle norme soggette ad obbligo di comunicazione preventiva⁴⁹.

4. Corte costituzionale e i servizi resi da piattaforme *online*

Il principio della concorrenza costituisce il *trait d'union* fra le pronunce sopra analizzate della Corte di Giustizia, del Consiglio di Stato e quelle della Corte costituzionale che, sebbene indirettamente, si sono occupate di servizi resi da piattaforme *online*.

In particolare, se a livello euro-unitario la giurisprudenza sembra oramai muoversi nel senso di garantire alle società di informazione la più ampia e rafforzata tutela della libertà di prestazione dei servizi e conseguenzialmente del principio concorrenziale avverso le possibili restrizioni normative degli Stati membri, a livello nazionale lo stesso principio pare animare la giurisprudenza costituzionale nel sindacato relativo alla legislazione regionale.

⁴⁹ In senso analogo F. MONCERI, *op. cit.*, p. 955. Si ricordi fra l'altro che la disciplina italiana sottoposta al vaglio della CGUE rappresenta un *unicum* nell'ambito del panorama europeo, come fatto presente anche da AGCM, segnalazione AS1451 del 24 novembre 2017, vedi *infra* par. 5.

La sentenza pilota con la quale la Corte costituzionale si è espressa in tema di servizi resi da piattaforme *online* e, più in generale in tema di evoluzione tecnologica e impatto sui diritti fondamentali⁵⁰ è n. 265 del 2016⁵¹.

Fino ad allora attenta dottrina, anche sulla scorta di studi di diritto comparato⁵², aveva avuto modo di rilevare come “la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale si (fosse) distinta [...] per una certa timidezza nell’affrontare di petto le questioni legate al rapporto tra diritti ed evoluzione tecnologica”⁵³.

Con la citata pronuncia la Corte si esprime sul ricorso presentato dalla Presidente del Consiglio che impugnava l’art. 1 della legge della Regione Piemonte del 6 luglio 2015, n. 14 “Misure urgenti per il contrasto dell’abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su Strada)”, che inseriva nella citata legge l’art. 1 *bis*, ai sensi del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l’attribuzione di corresponsione economica, poteva essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono servizio taxi o di noleggio con conducente, pena l’applicazione delle sanzioni amministrative.

La norma dunque si inseriva nel quadro regolatorio dettato dalla legge 15 gennaio 1992 n. 21, che disciplina a livello nazionale il servizio taxi e il servizio di noleggio con conducente⁵⁴ ed il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, specificando altresì le funzioni amministrative attribuite ai Comuni, ed escludeva la possibilità di utilizzo da parte degli utenti di tutti quei servizi che mettono a

⁵⁰ Sul tema P. COSTANZO, *Il fattore tecnologico e le sue conseguenze*, relazione al Convegno annuale AIC 2012, Salerno, 23-24 novembre 2012 “Costituzionalismo e globalizzazione” reperibile al seguente link https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2011-2018/download/mKYwckcLsc1ngY60tELcBTRNfjxJ5sghSwWKhVcISqA/Relazione%20Costanzo.pdf

⁵¹ Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265.

⁵² P. PASSAGLIA, *Protection of fundamental rights and the internet: a comparison between Italian and French systems of constitutional adjudication*, in O. POLLICINO, G. ROMEO (a cura di), *The Internet and Constitutional Law*, Routledge, 2016, p. 118 e ss

⁵³ O. POLLICINO – L. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017, p. 3-4, i quali però reperiscono in Corte cost., 20 ottobre 2015, n. 247 una prima apertura alla riflessione su una delle questioni più dibattute del diritto dell’internet: “la responsabilità dei soggetti che offrono servizi di *hosting* per gli illeciti posti in essere dagli utenti e la connessa possibilità di attribuire all’autorità giudiziaria o a quella amministrativa poteri inibitori da potersi esercitare anche in via d’urgenza per porre fine alla violazione dei diritti di terzi, con particolare riferimento alla tutela del diritto d’autore in rete”.

Tale timidezza è ricondotta da P. PASSAGLIA, *Protection of fundamental rights and the internet*, cit., p. 118 e ss. ad una molteplicità di fattori. In primo luogo, le fonti che nel nostro ordinamento regolamentano la materia sono per lo più di livello secondario o ascrivibili alla *soft law* delle Autorità indipendenti, dunque non sottoponibili al vaglio della Corte costituzionale ai sensi dell’art. 134 Cost. In secondo luogo l’assenza nel nostro sistema di giustizia costituzionale di un ricorso diretto da parte dei singoli cittadini e il filtro compiuto sulle questioni di costituzionalità dai giudici *a quibus* attraverso il controllo sulla rilevanza, la non manifesta infondatezza e l’interpretazione conforme hanno limitato di molto la possibilità di interventi in materia della Corte, la quale si è espressa per lo più nell’ambito di giudizi in via principale.

⁵⁴ Le differenze fra i due servizi sono note: il primo con una forte caratterizzazione di servizio pubblico, mentre il secondo, non assoggettato agli obblighi di servizio pubblico, è rivolto invece a quegli utenti che desiderano avere a disposizione un veicolo con autista per un determinato periodo di tempo o per coprire una determinata tratta. Essendo dunque un servizio diverso dai taxi, i mezzi NCC non possono sostare nelle pubbliche vie alla ricerca di potenziali clienti, ma devono necessariamente rientrare nella rimessa situata all’interno del comune che ha rilasciato l’autorizzazione.

disposizione un veicolo, servendosi delle più moderne tecnologie di geolocalizzazione e di interconnessione, ma che non rientrano nelle categorie di servizio taxi o NCC (i.e. tutti i servizi offerti da *Uber*)⁵⁵.

La disposizione è stata dichiarata incostituzionale sulla scorta del facile rilievo per il quale la materia va ascritta nell'ambito della tutela della concorrenza, dunque di potestà esclusiva dello Stato, sebbene, data la sua "natura trasversale", incidente in interessi e materie di potestà regionale, quale quella dei trasporti locali.

È, appunto, la dimensione degli interessi rilevanti in materia a definire lo spazio di intervento dello Stato e quello "consentito" alla Regione, perché individuare "quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato". Conseguenzialmente è allo Stato che spetta "definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti"⁵⁶.

Una volta rilevata l'incostituzionalità della disposizione impugnata in relazione all'art. 117 co. II Cost., la Corte però prosegue il suo argomentare, rivolgendosi da un lato al legislatore nazionale e protraendosi dall'altro verso la Corte di Lussemburgo e la sua giurisprudenza⁵⁷.

Così il Giudice delle Leggi si dimostra ben consapevole che l'evoluzione tecnologica e i cambiamenti economici e sociali conseguenti abbiano comportato un rapido invecchiamento dell'assetto della legislazione vigente in materia⁵⁸ e abbiano suscitato "questioni variamente discusse non solo nelle sedi giudiziarie, ma anche presso le autorità indipendenti e le istituzioni politiche, per la pluralità degli interessi

⁵⁵ Si ricordi il parere reso dal Cons. St., sez. I, 25 novembre 2015, n. 757 che sottolineava le differenti prestazioni rese da "le *start-up* del settore (che) non si limitano alla creazione di contatti tra richiedenti e fornitori di un servizio di trasporto, ma offrono dei servizi complementari innovativi che caratterizzano e differenziano l'attività esercitata rispetto alla realtà dell'attuale panorama normativo".

⁵⁶ Punto 4.3 del considerato in diritto il quale rievoca Corte cost, 27 gennaio 2016, n. 30, che aveva chiarito che "rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti". Per ulteriori riferimenti sul riparto della potestà legislativa in tema di trasporti locali O. PINI, *Le nuove frontiere del servizio pubblico locale: la vicenda UBER fra regolazione, giurisprudenza e ruolo delle autonomie*, in *Nuove autonomie*, 3, 2015, p. 401 e ss. Sulla capacità delle norme tecniche di alterare le regole costituzionali sul riparto delle competenze normative fra Stato e Regioni, A. IANNUZZI, *Il diritto capovolto*, cit., p. 107 e ss.

⁵⁷ Pendeva allora presso la Corte di Giustizia la questione pregiudiziale che poi ha dato luogo alla pronuncia *Uber Spain* (C-434/15) del 20 dicembre 2016. Vedi *supra* par. 2 e nota 14.

⁵⁸ L' "assetto delineato dalla legislazione statale in vigore *risale* (corsivo mio) nei suoi tratti essenziali al 1992" e la Corte si dimostra ben consapevole delle conseguenze sulla legislazione determinate dalla evoluzione tecnologica (punto 5 del considerato in diritto). Sulle conseguenze dell'evoluzione tecnologica sulla legislazione M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica, anacronismi legislativi e nuove esigenze di regolazione*, in *Giur. Cost.*, 6, 2016, p. 2309.

coinvolti e i profili di novità dei loro intrecci”⁵⁹. Da qui e in aggiunta alla declaratoria di incostituzionalità, l’auspicio a che il legislatore “si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione”, dietro il quale risuonano le parole del Consiglio di Stato che aveva avuto modo di affermare che l’incertezza derivante dalla obsolescenza della citata normativa sarebbe durata “sino a quando il legislatore non (sarebbe intervenuto) con una disciplina [...] realmente in grado di ricomprendere sotto la propria vigenza tutta la possibile gamma di servizi di trasporto, siano essi da qualificare come pubblici o privati, in relazione alle proprie concrete modalità di svolgimento”⁶⁰.

D’altro canto, secondo la Corte, è sempre lo sviluppo delle nuove tecnologie applicate ad alcune modalità di trasporto a chiamata a porre a livello europeo la medesima esigenza di regolazione univoca e aggiornata, la cui assenza comporta la attuale supplenza della Corte di Giustizia.

Con sentenza n. 56 del 2020⁶¹ la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi nuovamente in tema di trasporti locali non di linea, ribadendo e insieme approfondendo l’orientamento sopra esaminato. Anche in questo caso le cinque questioni di costituzionalità relative all’art. 10- bis del d.l. 14 dicembre 2018 n.135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione) convertito con modificazioni in legge 11 febbraio 2019, n. 12, sono sollevate dalla Regione Calabria nell’ambito di un giudizio in via principale.

La disposizione impugnata introduce delle rilevanti modifiche alla disciplina del servizio NCC quanto a modalità operative di svolgimento, l’organizzazione, le tempistiche del servizio e gli obblighi specifici di documentazione, le quali, secondo le doglianze della ricorrente, avrebbero invaso la sua competenza legislativa in materia di servizio di trasporto locale a norma dell’art. 117 co. IV Cost. In via subordinata la Regione riteneva che, se anche l’esercizio della potestà legislativa statale fosse stato giustificato in ragione della competenza esclusiva statale in materia di concorrenza, tale intervento sarebbe risultato sproporzionato.

La Corte, pur ribadendo la citata competenza legislativa regionale, afferma che nondimeno su di essa lo Stato può intervenire esercitando la propria competenza esclusiva in materia di “tutela della concorrenza”, la quale in ragione della sua natura “trasversale”, assume carattere prevalente e funge da limite alla

⁵⁹ Punto 5 del considerato in diritto. Sulle carenze della legislazione del 1992 e sulla esigenza di nuove norme di regolazione, stata la rilevanza degli generali coinvolti si è espresso anche il Consiglio di Stato, sez. I, con parere 23 dicembre 2015, n. 3586.

⁶⁰ Cons. St., sez. I, parere 25 novembre 2015, n. 757, nel quale si legge anche che “la disciplina quadro del servizio pubblico di trasporto non di linea, di fronte alle nuove caratteristiche di mobilità che si sono affermate, mostra i segni del tempo e dello sviluppo dell’*innovazione tecnologica* (corsivo mio), per cui si pone il problema di verificare se, ora come allora, le nuove tipologie di trasporto di persone non di linea, siano ammesse o vietate e, nella prima ipotesi, se siano ad esse applicabili i principi della legge quadro – con le relative sanzioni – oppure se esse siano espressione della libertà contrattuale delle parti”

⁶¹ Corte cost., 26 marzo 2020, n. 56.

disciplina che le Regioni, sia pure nei limiti di proporzionalità e adeguatezza strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta⁶².

Anche in questo caso, come nella sopra esaminata sentenza n. 265 del 2016 la Corte individua la *ratio* del riconoscimento allo Stato di tale competenza nella necessità di “definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell’attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà. Il bilanciamento così operato [...] definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)”⁶³.

Se quindi è accertato che l’intervento statale costituisce espressione della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza, è necessario allora approfondire il controllo e valutare se le scelte adottate in concreto, con la previsione di specifici obblighi nei confronti dei vettori NCC, rispondano ai canoni di adeguatezza e proporzionalità⁶⁴.

Conseguentemente, sulla base del “test di proporzionalità”, la Corte svolge un controllo approfondito sulle singole norme, valutando se “tra più misure appropriate, prescrivano quell(e) meno restrittiv(e) dei diritti a confronto e stabilisca(no) oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi”⁶⁵. Nello scrutinio svolto in concreto sulle singole disposizioni impugnate dalla Regione Calabria, solo una non risulta legittima ed in particolare quella relativa “all’obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell’art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall’art. 10-bis, comma 1, lettera e), del d.l. n. 135 del 2018”.

Tale valutazione risulta importante ai fini del presente studio perché direttamente collegata a quella evoluzione tecnologica che, nella giurisprudenza costituzionale del 2016 sopra esaminata, determinava la Corte ad auspicare l’intervento legislativo di riforma del settore del trasporto a chiamata.

In specie, la norma che, molti commentatori ritenevano volta a frenare lo sviluppo del servizio offerto *Uber*⁶⁶, è dichiarata incostituzionale per due ordini di motivi. Il primo è determinato dal fatto che “il rigido vincolo imposto dal legislatore [...] si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore [...] a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa “a vuoto” prima di iniziare un nuovo servizio [...] e travalica il limite della stretta necessità, considerato che l’obiettivo (di rivolgere il servizio di NCC ad una utenza non indifferenziata) è comunque

⁶² Punto 5.3 del considerato in diritto.

⁶³ Punto 5.4 del considerato in diritto.

⁶⁴ Punto 5.5 del considerato in diritto.

⁶⁵ Punto 5.6 del considerato in diritto.

⁶⁶ M. CAPRINO, *Incostituzionale la norma per frenare Uber. La Consulta boccia l’obbligo di ritornare in rimessa dopo ogni corsa*, in *Ilsole24ore.com*

presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello[...] di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco)"⁶⁷

In secondo luogo la Corte ritiene che lo sviluppo della tecnologia abbia consentito un'evoluzione del sistema di trasporto locale non di linea (per esempio tramite *app* che danno la possibilità di prenotare in tempo reale in base alla posizione del veicolo geolocalizzato), che non ne ha snaturato le caratteristiche in modo da interferire col "servizio di piazza"⁶⁸. Conseguenzialmente, la disposizione risulta non proporzionata, perché non è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede "anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici". Tale sproporzione può essere evitata "specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche, che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea".

5. L'*advocacy* della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in tema di servizi delle piattaforme *online*

Come poco più sopra si è avuto modo di evidenziare, la scarna regolazione della materia è stata sovente oggetto del controllo e degli interventi delle Autorità indipendenti competenti e dunque il particolare dell'Autorità Garante della Concorrenza ed del Mercato.

In materia di economia collaborativa e prestazioni di servizi resi da società di informazione attraverso piattaforme *online*, AGCM ha esercitato la sua *advocacy* sia in sede di atti di segnalazione, sia in sede consultiva attraverso pareri indirizzati alle amministrazioni che li hanno richiesti e aventi ad oggetto atti normativi incidenti sulla concorrenza, sia infine nell'ambito dell'esercizio di quella sua attività di *moral suasion* esercitata in audizioni informali presso gli organi parlamentari o nell'ambito delle relazioni annuali sulla attività svolta dalla Autorità.

Già nella segnalazione al Governo e al Parlamento ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza del 4 luglio 2014 ⁶⁹, l'Autorità aveva modo di rilevare come "ai problemi endemici del fare impresa in Italia si affiancano, inoltre, gli impedimenti che frenano l'innovazione e attutiscono lo sviluppo dei processi concorrenziali dinamici". Tali impedimenti contribuiscono oggettivamente a mantenere "la specializzazione produttiva dell'Italia in prodotti a bassa

⁶⁷ Punto 5.6.3 del considerato in diritto.

⁶⁸ Al punto 5.6.3 del considerato in diritto, infatti, espressamente si legge che: "La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici".

⁶⁹ AGCM, segnalazione AS1137, 4 luglio 2014. Tutti gli atti dell'Autorità sono disponibili sul sito istituzionale agcm.it

tecnologia, gravando sul potenziale di crescita e sulla competitività esterna”, poiché è proprio l’innovazione “il più importante motore propulsore del miglioramento del benessere dei consumatori”⁷⁰. Partendo da questo assunto, che costituisce la premessa di fondo a tutta la attività di *advocacy* esercitata da AGCM in tema di servizi tecnologici resi su piattaforme *online*, con particolare riguardo alla fattispecie sopra esaminata relativa al servizio di trasporto passeggeri non di linea, essa sofferma la propria attenzione sulla “inadeguatezza del complesso delle norme vigenti [...] (anche) *in considerazione delle nuove possibilità offerte dall’innovazione tecnologica che ha determinato l’affermazione di diverse piattaforme on line* che agevolano la comunicazione fra offerta e domanda di mobilità, consentendo un miglioramento delle modalità di offerta del servizio di trasporto di passeggeri non di linea, in termini sia di qualità sia di prezzi” (corsivo mio)⁷¹.

Nel parere reso l’anno successivo circa la applicabilità della legge quadro n. 21 del 1992 e delle sanzioni previste dagli art. 85 e 86 del Codice della Strada alle piattaforme informatiche presenti sul *web*⁷², l’Autorità ribadisce il suo convincimento in base al quale l’affermazione di piattaforme digitali, cui si accede tramite apposite *app* da ogni possibile *device*, ai fini della fruizione di servizi (nella specie quella dei trasporti di persone per mezzo di autoservizi non di linea) abbia ampliato le modalità di offerta del servizio a vantaggio del consumatori e della concorrenza⁷³, ma ha avuto come conseguenza “l’insorgere di complesse questioni sull’interferenza tra l’attività di queste piattaforme e i tradizionali servizi di mobilità non di linea (taxi, NCC)” e il conseguente coinvolgimento delle giurisdizioni chiamate a dirimerle.

Proseguendo con l’esame della fattispecie l’Autorità scinde le situazioni giuridica relativa alle piattaforme digitali che mettono in collegamento domanda e offerta di autisti professionisti dotati di autorizzazione

⁷⁰ In questa prospettiva l’Autorità accoglieva con favore gli interventi legislativi volti al sostegno e allo sviluppo delle *start-up*, considerate il motore propulsivo della concorrenza e della competitività in tutti i settori, ma ribadiva la necessità di “una più generale politica sistemica di sostegno all’innovazione [...] alla luce delle generali tendenze evolutive dei mercati guidate dal cambiamento tecnologico” (AGCM, segnalazione AS1137, cit., p. 3)

⁷¹ In quell’atto di segnalazione del 2014 AGCM (spec. p. 43) proponeva che nella legge annuale sulla concorrenza fossero abrogate le norme della legge 15 gennaio 1992, n. 21 che imponevano limiti territoriali comunali al servizio di NCC e sostare in rimessa, nonché di tornarvi alla fine di ogni viaggio e ricevere l’offerta di una nuova prestazione. “Tali limiti appaiono –afferma l’Autorità– ancor più ingiustificati ed anacronistici in considerazione delle nuove possibilità offerte dalle piattaforme di comunicazione on line tra utenti e operatori NCC e taxi”.

⁷² AGCM, parere AS1222, 29 settembre 2015, reso al Ministero dell’Interno su richiesta della prima sezione del Consiglio di Stato.

⁷³ Si legge nel parere AS 1222 del 29 settembre 2015, p. 1 “l’Autorità intende sottolineare con forza gli evidenti benefici concorrenziali e per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea. L’utilizzo di questi strumenti, attraverso un più efficiente uso della capacità di offerta di servizi di mobilità presente in un dato contesto urbano, consente una maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, una migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, una conseguente riduzione dei costi per l’utenza, e nella misura in cui disincentiva l’uso del mezzo privato, un decongestionamento del traffico urbano con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato”.

NCC (il servizio *UberBlack* e *UberVan*), da quelle che invece mettono in connessione domanda e offerta di mobilità e autisti non professionisti (il servizio *UberPop*).

Quanto alla prima tipologia di servizio, AGCM riprende quanto già affermato nella sovracitata segnalazione del 2014 relativa alla legge sulla concorrenza, aggiungendo per di più che “a maggior ragione, nel caso di operatori NCC che offrono i loro servizi tramite una piattaforma digitale, come avviene nel caso del servizio *UberBlack*, l’Autorità non può non rilevare come gli obblighi di cui agli articoli 3 e 11, comma 4 della legge n. 21 del 1992 siano di fatto inapplicabili. Una piattaforma digitale che mette in collegamento tramite *smartphone* la domanda e l’offerta di servizi prestati da operatori NCC non può infatti per definizione rispettare una norma che impone agli autisti l’acquisizione del servizio dalla rimessa e il ritorno in rimessa a fine viaggio”⁷⁴.

Quanto invece alla tipologia di servizi che mette in connessione domanda di mobilità e autisti non professionisti attraverso piattaforma (*UberPop*), nella necessità di garantire che tale servizio si svolga nel rispetto delle norme di pubblica sicurezza, l’Autorità da un lato, in assenza di una disciplina specifica, non può far altro che indicare ai giudici la strada dell’interpretazione conforme a Costituzione delle norme esistenti (i.e. la legge n. 21 del 1992), in modo da contemperare i diversi interessi meritevoli di tutela (concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri, ampliamento della domanda del servizio)⁷⁵. Dall’altro però, auspica che il legislatore adotti con la massima sollecitudine una disciplina di queste nuove forme di trasporto non di linea rese per mezzo di piattaforme *online*, che “dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme e l’individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti. In questo contesto, appare necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando una apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, un’operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di trasporto non di linea”⁷⁶.

Nel 2017 l’Autorità è tornata ad esprimersi nuovamente sui servizi di trasporto non di linea, nell’ambito del progetto di riforma del settore, concentrando nuovamente la sua attenzione su quelli resi attraverso piattaforme *online*⁷⁷, vagliando in senso ancora più approfondito le possibili ipotesi di regolamentazione. Ribadendo che, in un’ottica di massimizzazione del benessere sociale, la strada da perseguire non dovrebbe essere quella di introdurre nuovi e ulteriori vincoli volti a limitare l’operatività delle nuove forme di servizi di mobilità urbana, AGCM ipotizza, in primo luogo la possibilità di “deregolazione dal

⁷⁴ AGCM, parere AS1222, cit., p. 2. Si tratta di un’affermazione cui si è evidentemente richiamata la Corte costituzionale nella sentenza n. 56 del 2020 (punto 5.6.3 del considerato in diritto) citata *supra* par. 4. e spec. nota 67 e 68.

⁷⁵ AGCM, parere AS1222, cit., p. 3.

⁷⁶ AGCM, parere AS1222, cit., p. 3 che cita testualmente l’audizione parlamentare del Presidente del 24 giugno 2015 sul disegno di legge per la concorrenza, p. 19.

⁷⁷ AGCM, segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017.

basso”. In questo modo, alleggerendo la regolazione degli operatori esistenti e sviluppando forme di servizio più innovative, è possibile creare un *level playing field*, nel quale gli operatori tutti, anche quelli gravati dagli oneri e dai vincoli del servizio pubblico, abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti sia dalle nuove tecnologie sia da una domanda sempre più esigente⁷⁸.

Quanto poi ai servizi di mobilità non di linea a contenuto fortemente tecnologico, alle ipotesi *de iure condendo* rese nel sovracitato parere del 2015, ne vengono aggiunte altre due: quella relativa alla possibilità di introdurre la “regolamentazione minima” del settore già nella riforma della legge n. 21 del 1992⁷⁹ e quella di introdurre nuove forme di “compensazione” a favore degli attuali titolari delle licenze, che tengano in considerazione da un lato le eventuali perdite del valore commerciale delle stesse e dall’altro allarghino la platea di soggetti in concorrenza tra loro (taxi, NCC, nuove forme di mobilità tramite piattaforme tecnologiche)⁸⁰.

Il tema della regolazione dei servizi resi dalle piattaforme riemerge nella attività dell’*Antitrust* recentemente e con forza nell’ambito della questione relativa ad *Airbnb*. In particolare AGCM aveva avuto modo di segnalare nel 2017 ai Presidenti dei due rami del Parlamento, nonché al Ministro dell’Economia e all’Agenzia delle Entrate, i problemi posti dall’introduzione degli oneri fiscali imposti dall’articolo 4, commi 5 e 5-bis, del D.L. 50/2017 ai soggetti svolgono attività di intermediazione “qualora incassino i canoni o i corrispettivi relativi ai contratti [di locazione breve], ovvero qualora intervengano nel pagamento dei predetti canoni o corrispettivi”⁸¹.

Nelle argomentazioni della Autorità emerge quel *test* di proporzionalità, adottato dalla più recente giurisprudenza costituzionale e sovranazionale per la valutazione delle discipline incidenti sui servizi resi dalle piattaforme. Consapevole che l’intervento del legislatore miri “a realizzare un interesse pubblico di natura fiscale e a contrastare il fenomeno dell’evasione”, AGCM ritiene che “tuttavia l’introduzione dei suddetti obblighi non appare *proporzionata* (corsivo mio) rispetto al perseguimento di tali finalità, in quanto si ritiene che le stesse potrebbero essere perseguite altrettanto efficacemente con strumenti che non diano al contempo luogo a possibili distorsioni concorrenziali nell’ambito interessato”.

⁷⁸ AGCM, segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017, p. 1. Fra le proposte in tal senso quella di equiparare attraverso tale deregolamentazione la disciplina dei taxi e degli NCC.

⁷⁹ Poi realizzata con legge n. 12 del 2019, sottoposta al vaglio di costituzionalità. Vedi *supra* par. precedente.

⁸⁰ L’Autorità ipotizza (AGCM, segnalazione AS1354 del 10 marzo 2017, spec. p. 7-8) forme di compensazione monetarie sul valore della licenza unitamente ad altri strumenti di regolazione, come per esempio l’eliminazione di tutti i vincoli che attualmente limitano fortemente la libertà imprenditoriale dei tassisti e il divieto di cumulo delle licenze, l’attuazione di tutte quelle forme di flessibilità dell’offerta di servizi taxi, la possibilità che l’attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa, la massima flessibilità di turni ed orari.

⁸¹ AGCM, segnalazione AS1451 del 24 novembre 2017. Le argomentazioni dell’atto di segnalazione sono state fortemente valorizzate da *Airbnb* nei giudizi avanti la giurisdizione amministrativa, che risultano ancora pendenti nella attesa della pronuncia della Corte di Giustizia. Vedi *supra* par. 3.

Tale sproporzione è evidenziata dalla capacità del menzionato intervento fiscale di alterare le dinamiche concorrenziali fra gestori di portali telematici a discapito di quelli che adottano strumenti di pagamento telematico, in ragione del fatto che “l’obbligo fiscale inerente all’assunzione della qualità di sostituto d’imposta, infatti, rappresentando un ulteriore onere amministrativo [...] appare suscettibile di disincentivare gli intermediari dal mettere a disposizione dei conduttori forme di pagamento digitale sulle proprie piattaforme”.

Da altro punto di vista, la misura comporta non solo un danno alla concorrenza, ma danneggia anche il conduttore, che, nella conclusione di un contratto a distanza, ricorrendo a forme di pagamento *online* gode di ulteriori garanzie non previste dalla legge, con un possibile impatto negativo sulla domanda stessa, non più supportata da garanzie commerciali connesse all’utilizzo degli strumenti di pagamento digitali.

La disposizione poi crea, secondo l’Autorità, uno squilibrio nelle dinamiche della concorrenziali esistenti all’interno dei diversi settori dell’economia digitale anche sotto il profilo intersettoriale, atteso che i gestori delle piattaforme *peer-to-peer* attive in altri settori dell’economia digitale (come la vendita di prodotti o la fornitura di servizi), che mettono in contatto soggetti che agiscono in maniera non imprenditoriale per la conclusione di contratti *consumer-to-consumer*, non risultano destinatari della normativa fiscale prevista dal D.L. n. 50/2017.

Anche in questo caso, l’AGCM individua le possibili misure alternative per ovviare agli effetti distorsivi della concorrenza determinati dalla normativa in esame, attraverso la sostituzione delle disposizioni in questione con altre maggiormente flessibili, meno invasive e restrittive, che bilancino l’interesse fiscale con gli interessi dei soggetti che esercitano l’intermediazione immobiliare anche per via di piattaforme *online*⁸².

6. Nuove tecnologie, economia collaborativa e regolazione

Tentando di trarre qualche conclusione dalle molteplici sollecitazioni suscitate dal tema dell’economia collaborativa, in primo luogo è opportuno notare che solo di recente esso è stato oggetto una più approfondita analisi giuridica, nonostante la crescente attenzione riservatagli dai media e i molteplici conflitti sorti relativamente alle regole applicabili.

⁸² L’autorità in specie consigliava di limitare la disciplina potrebbe a prevedere misure meno onerose per i soggetti coinvolti, quale ad esempio la vigente previsione di un obbligo fiscale *di carattere informativo* (corsivo mio) in capo agli intermediari e ai gestori di piattaforme immobiliari telematiche (articolo 4, comma 4, del D.L. n. 50/2017). Tale strumento si rivelerebbe invero capace di superare il *test* di proporzionalità, perché, da un lato, non incide sulla scelta da parte dei gestori delle piattaforme di mettere a disposizione dei consumatori forme di pagamento digitale. Dall’altro consente di soddisfare gli interessi fiscali sottesi alla normativa, fornendo l’amministrazione “set informativo necessario a svolgere le eventuali verifiche sui redditi derivanti dai contratti di locazione breve”. Il tutto senza alcun detrimento né per l’assetto concorrenziale del settore e né per la domanda del servizio.

Quello dell'economia collaborativa infatti è un modello di mercato del tutto innovativo, che ha trovato uno dei suoi originari fondamenti nella condivisione non solo di beni e servizi, ma anche degli strumenti di controllo e dei meccanismi informativi, attraverso il sistema di *peer reviewing* o *peer monitoring*, nel quale sono gli stessi utenti con i loro *feedback* a fornire le informazioni necessarie per il corretto funzionamento del mercato.

Se questi meccanismi hanno in origine consentito all'economia collaborativa di autoregolarsi, sebbene sovente sotto l'egida delle Autorità di controllo, adesso lo sviluppo di questo nuovo modello di mercato supera i conflitti fra i nuovi operatori e gli esponenti dei settori tradizionali e coinvolge anche problemi relativi alla protezione dei consumatori. Da ciò la necessità, percepita oggi a livello nazionale, come anche europeo, della regolazione del fenomeno, che detti la disciplina degli effetti ed eviti che il sistema competitivo generi forme di concorrenza sleale⁸³.

L'intervento dei pubblici poteri dovrebbe quindi porsi come un *level playing field*, che cerchi di compensare tutti i possibili effetti negativi del mutamento del mercato determinato dalla economia collaborativa⁸⁴, attraverso una regolazione minima e leggera; che protegga il processo di innovazione, non cristallizzandolo in rigidi schemi normativi; che “mantenga il mercato aperto per i potenziali innovatori, scongiurando il rischio di regolazioni ‘coercitive’, inadeguate e quindi potenzialmente controproducenti, capaci di generare vincoli poco sostenibili” per utenti e produttori⁸⁵.

Inoltre, poiché non si può non preventivare il rischio che una regolazione rigida imponga oneri burocratici e amministrativi, che potrebbero costituire un freno all'innovazione e agli investimenti nel sistema della *sharing economy*, è necessario che i regolatori, a qualunque livello operino, giustifichino il loro intervento sulla scorta della sussistenza di ragioni di interesse generale, nel rispetto dei principi di non discriminazione, adeguatezza e proporzionalità degli strumenti adottati. Il bilanciamento di interessi in un settore come quello che ci occupa, consentirà la valutazione delle norme in base a contenuti ad esse esterni, costituiti dalle acquisizioni della tecnica, determinandone una “ricalibratura” fondata sulla reale conformazione dei rapporti sociali, mutati sulla spinta dell'innovazione⁸⁶.

⁸³ La necessità di regolazione del sistema viene ritenuta fondamentale da coloro i quali non confidano nella capacità della tecnica di assorbire, da sola e con il tempo, le fratture sociali da essa causate. Sul punto si veda M. MIDIRI, *Nuove tecnologie e regolazione*, cit., p. 1036 il quale cita E. MOZOROV, *Internet non salverà il mondo*, Milano, 2014 e *contra* E. BRYNJOIFSSON – A. McAFEE, *Machine, palatform, crowd, harnessing our digital future*, New York-London, 2017.

⁸⁴ M. MIDIRI, *op. ult. cit.*, p. 1037.

⁸⁵ Audizione informale del Presidente di AGCM avanti le Commissioni IX e X della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame della Proposta di legge “Disciplina delle piattaforme digitali per la condivisione di beni e servizi e disposizioni per la promozione dell'economia della condivisione” - Atto Camera: 3564 – XII Legislatura - 20 luglio 2016, p. 3.

⁸⁶ M. MIDIRI, *op. ult. cit.*, p. 1035, il quale afferma che sulla scorta di tale bilanciamento la regolazione in questi settori debba necessariamente rimuovere “misure restrittive o intrusive che non hanno più giustificazione”.

Se questi sono i canoni a cui dovrebbe ispirarsi la disciplina dei settori incisi da alti contenuti tecnologici, come il settore dei servizi resi da società di informazione che operano su piattaforme *online*, non si può dimenticare che il settore è attualmente regolamentato da una disciplina che resta estremamente settoriale e frastagliata⁸⁷.

Nell'assenza, sia a livello euro-unitario, sia a livello nazionale, di una disciplina omogenea e completa che porti a sistema l'intero settore, le Corti si sono viste costrette, come normalmente accade in questi casi, a dover supplire alle carenze della regolazione, con la propria attività giurisprudenziale⁸⁸.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di servizi resi dalle società di informazione si è affinata ed evoluta negli anni ed in particolare a partire dal caso *L'Oreal e a.* fino al caso *Airbnb Ireland*, ancora peraltro in attesa di compiuta definizione, passando per la definizione del caso *Uber Spain* e *Uber France*. Attraverso la creazione del cosiddetto *Uber test* la Corte sembra aver istituito un sistema di controllo, fondato su criteri specifici, che la aiuteranno in futuro a valutare la ascrivibilità dell'operatore alla categoria di società di informazione e quindi a garantirgli la tutela rafforzata riservata alla libertà di prestazione dei servizi, la quale può essere incisa e derogata solo da provvedimenti normativi degli Stati membri che siano giustificati da un interesse nazionale, rispondano ai canoni di adeguatezza e proporzionalità e siano stati previamente notificati alla Commissione.

In tal modo i giudici di Lussemburgo si riservano la possibilità di scrutinare, in modo pieno e penetrante, le normative degli Stati membri che si rivelino lesive della primazia del diritto dell'Unione in materia di circolazione dei servizi.

Da parte sua la Corte costituzionale sembra intanto alludere al livello eurounitario quale sede appropriata per affrontare in prima battuta la sfida della disciplina del fenomeno della economia collaborativa, avvertendo il bisogno di una politica comune⁸⁹.

A livello nazionale invece, nell'assenza di una fortemente auspicata disciplina univoca, svolge da un lato il controllo sugli atti legislativi regionali che, disciplinando porzioni limitate del settore assegnate alla loro

⁸⁷ Si ricordi che nella XVII legislatura pendevano presso i due rami del Parlamento due diversi progetti di legge, mai esitati. Specificatamente si trattava delle proposte n. 3564 alla Camera dei Deputati (consultabile sul sito della Camera dei Deputati al seguente link: www.camera.it/leg17/126?idDocumento=3564) e n. 2268 al Senato della Repubblica (consultabile sul sito del Senato della Repubblica al seguente link <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/46572.htm>). Ne fa un'analisi completa G. D'IPPOLITO, *Sharing economy: l'esperienza italiana della XVII legislatura alla luce degli orientamenti europei*, in *Medialaw's – Rivista dir. media*, 2, 2018.

⁸⁸ O. POLLICINO – L. LUBELLO, *Un monito complesso ed una apertura al dibattito europeo rilevante: Uber tra giudici e legislatori*, in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2017, p. 2 affermano infatti che “i giudici si trovano spesso, nella non sempre comoda posizione di una supplenza non richiesta, a dover apprestare le prime forme di tutela a nuove modalità di esercizio, alla luce del mutato scenario tecnologico, di classiche libertà”

⁸⁹ Corte cost., 15 dicembre 2016, n. 265, punto 5 del considerato in diritto.

A. IANNUZZI, *op. cit.*, p. 99, il quale afferma che “il governo della tecnica appare caratterizzarsi sempre di più come *une affaire européenne* e conseguentemente il ruolo degli Stati, al pari di quello degli organismi di normazione nazionali, va a contraddistinguersi gradualmente come limitato principalmente a dare svolgimento alle tecniche europee”.

competenza residuale, possano provocare una più generale lesione del settore dei servizi resi da società di informazione tramite piattaforme *online*, ascrivibile invece alla potestà esclusiva statale in tema di tutela concorrenza⁹⁰.

Dall'altro esercita il sindacato sulla legislazione statale, valutando la rispondenza delle misure adottate ai canoni di proporzionalità e adeguatezza.

Tali criteri, analoghi a quelli utilizzati a livello eurounitario dalla Corte di Giustizia, le consentono di operare una “valutazione in concreto” della normativa statale, ponendo le singole disposizioni a raffronto con le innovazioni determinate dalle nuove tecnologie.

Dal punto di vista più generale e conclusivo si può affermare che nel settore dei servizi resi da società di informazione per mezzo di piattaforme *online*, il diritto europeo è “potenzialmente idoneo” a fissare i principi della produzione normativa⁹¹. Tale idoneità si scontra però con delle difficoltà, determinate dalle incertezze definitorie di ciò che sia “servizio reso da società di informazione” che hanno determinato la Corte di Giustizia nell'adozione di valutazioni caso per caso⁹².

Il ruolo del legislatore nazionale dunque risulta da un lato sensibilmente ridotto dalle disposizioni dell'Unione, alle quali dovrà dare attuazione, dall'altro predominante rispetto a quello del legislatore regionale in forza della natura trasversale della tutela della concorrenza, cui per stabile giurisprudenza costituzionale si ascrive la disciplina dei servizi resi dalle piattaforme *online*.

⁹⁰ M. MIDIRI, *Evoluzione tecnologica*, cit., p. 2315, vede nella giurisprudenza della Corte il “timore per un “movimento retrogrado” della legislazione regionale, potenzialmente ostile” alle nuove forme di economia basata sulla condivisione e al dinamismo offerto dal mercato. Parzialmente *contra* A. IANNUZZI, *op. cit.*, p. 122 afferma che in questo modo la già ridotta autonomia normativa delle Regioni potrebbe risultare ancor più costretta.

⁹¹ A. IANNUZZI, *op. cit.*, p. 128.

⁹² P. VAN CLEYNENBREUGEL, *Le droit de l'Union européenne*, cit., p. 721, il quale ritiene che la Commissione debba apportare maggiore chiarezza alla disciplina sul punto, in modo da consentire alle piattaforme di rispettare le disposizioni in vigore e agli Stati membri di esercitare i loro poteri di regolazione conformemente al diritto dell'Unione. Nella assenza di precise disposizioni, lo stesso A. ritiene che siano compito delle Corti valutare caso per caso la corretta applicazione del diritto eurounitario.