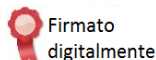




| | | |
|--|---|------------------------------------|
| Numero di ruolo pubblicato | : | C-663/22 |
| Numero dell'atto | : | 1 |
| Numero di registro | : | 1237896 |
| Data di deposito | : | 19/10/2022 |
| Data di iscrizione nel registro | : | 24/10/2022 |
| Tipo di atto | : | Domanda di pronuncia pregiudiziale |
| <hr/> | | |
| | : | Atto |
| Riferimento del deposito effettuato tramite e-Curia | : | DC175572 |
| Numero del file | : | 1 |
| Autore del deposito | : | Lippelli Raimondo (J361102) |

Pubblicato il 10/10/2022

N. 12840/2022 REG.PROV.COLL.
N. 10316/2021 REG.RIC.



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Quarta Bis)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 10316 del 2021, proposto da

Experia Inc., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Filippo Brunetti, Cristoforo Osti, Alfredo Vitale, Patrick Actis Perinetto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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

per l'annullamento

previa adozione di ogni opportuna misura cautelare nonché, se del caso, disapplicazione del comma 515 dell'art. 1 della l. n. 178/2020 e/o rimessione di questione pregiudiziale ex art. 267 TFUE della delibera n. 161/21/CONS dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“Autorità” o “AGCom”), concernente “Modifiche alla Delibera n. 397/13/CONS del 25 giugno 2013

‘Informativa Economica di Sistema’”, adottata nella riunione del consiglio dell’Autorità del 12 maggio 2021 e pubblicata sul sito dell’AGCom il 21 maggio 2021 (“Delibera”), con la quale l’Autorità ha esteso gli obblighi di comunicazione della *Informativa Economica di Sistema* di cui alla delibera AGCom n. 397/13/CONS ai fornitori di servizi di intermediazione online, al dichiarato scopo di raccogliere annualmente informazioni pertinenti e svolgere le attività tese ad assicurare l’adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) n. 2019/1150;

e, per quanto occorrer possa,

del documento AGCom concernente “Istruzioni per la compilazione del quadro «internet: testate online, contenuti audiovisivi online (SMA), pubblicità online, motori di ricerca e servizi di intermediazione online [it]» modello «esercizio»”, pubblicato il 6 luglio 2021 sul sito AGCom;

del documento AGCom concernente “Istruzioni per la compilazione del quadro «internet: testate online, contenuti audiovisivi online (SMA), pubblicità online, motori di ricerca e servizi di intermediazione online [it]» modello «consolidato»”, pubblicato il 6 luglio 2021 sul sito AGCom;

del documento AGCom concernente “Fac-simile modello esercizio”, pubblicato il 30 luglio 2021 sul sito AGCom;

del documento AGCom concernente “Fac-simile modello consolidato”, pubblicato il 30 luglio 2021 sul sito AGCom;

del documento AGCom concernente “Guida alla compilazione 2021 – modello IES relativo all’anno 2020”, pubblicato il 15 settembre 2021 sul sito AGCom;

della delibera presidenziale AGCom n. 10/21/PRES, concernente “Proroga del termine per l’invio della informativa economica di sistema per l’anno 2021”;

nonché di ogni altro atto presupposto, successivo o comunque connesso ai provvedimenti appena richiamati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 giugno 2022 il dott. Luca De Gennaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. La controversia. Expedia Inc. è una società con sede a Seattle (USA) che gestisce piattaforme informatiche, attraverso le quali vengono forniti servizi di prenotazione alberghiere e viaggi online.

Con la Delibera n. 161/21/CONS l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) ha esteso, quando siano operanti sul territorio italiano, ai "fornitori di servizi di intermediazione online" - categoria nella quale pacificamente rientra Expedia - l'obbligo di comunicazione della IES ("informazione economica di sistema")

L'Autorità giustifica tale estensione perché sarebbe necessaria allo "scopo di raccogliere annualmente informazioni pertinenti e svolgere le attività tese ad assicurare l'adeguata ed efficace applicazione del Regolamento (UE) 2019/1150" nonché all'"esercizio delle funzioni attribuite dalla legge 30 dicembre 2020, n. 178 all'Autorità".

L'Informativa Economica di Sistema ("IES"), in base alla stessa delibera, è una "dichiarazione annuale cui sono obbligati gli operatori delle comunicazioni e riguarda i dati anagrafici ed economici sull'attività svolta dai soggetti interessati, al fine di raccogliere gli elementi necessari per adempiere a precisi obblighi di legge, tra i quali la valorizzazione del Sistema integrato delle comunicazioni (SIC) e la verifica dei limiti anticoncentrativi nell'ambito dello stesso; le analisi di mercato e delle eventuali posizioni dominanti o comunque lesive del pluralismo; la Relazione Annuale e le indagini conoscitive, nonché per consentire l'aggiornamento della base statistica degli operatori di comunicazione".

Nel presente giudizio la ricorrente impugna la descritta Delibera n. 161/21/CONS

ritenendo illegittima sotto diversi profili l'imposizione a suo carico degli obblighi di comunicazione ivi previsti.

2. Rilevanza della questione.

Nel presente giudizio l'introduzione di disposizioni di legge nella materia in esame che impongono oneri a carico di società aventi sede in Stati europei o extraeuropei e l'adozione delle disposizioni regolamentari da parte dell'Autorità di settore – nei termini appena descritti - presentano ad avviso del Collegio la necessità di dirimere e chiarire alcune questioni interpretative del diritto europeo inerenti in particolare alla compatibilità del diritto nazionale con il diritto eurounitario, questioni che hanno carattere di novità ed appaiono di interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione.

3. Il diritto europeo applicabile.

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

Il regolamento disciplina quindi la fornitura di servizi di intermediazione online prevedendo a carico dei fornitori oneri di pubblicità e trasparenza (art. 3, 5, 6, 7, 9, 10), regole per la limitazione, sospensione e cessazione dei servizi (art. 4), obblighi e divieti relativi a specifiche clausole contrattuali (art. 8), regole sulla composizione stragiudiziale e giudiziale delle controversie tra fornitori e utenti commerciali (artt. 11, 12, 13, 14).

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

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

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

(47) La Commissione dovrebbe monitorare costantemente l'applicazione del presente regolamento in stretta collaborazione con gli Stati membri. In questo contesto, la Commissione dovrebbe mirare a creare un'ampia rete di scambio di

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

La ricorrente deduce che il Regolamento europeo 2019/1150 non prevede l'estensione operata attraverso la Delibera impugnata; la normativa europea, introducendo una misura di armonizzazione ispirata dal principio di proporzionalità, non consentirebbe un aggravamento procedurale a carico degli operatori europei o extraeuropei.

4. Il diritto nazionale,

L'Informativa Economica di Sistema è stata prevista dall'art. 1 commi 28, 29 e 30 del D.L. n. 545/1996, convertito in l. n. 650/1996, che attribuiva all'allora Garante per la radiodiffusione e l'editoria il potere di determinare con propri provvedimenti i dati contabili ed extracontabili, le notizie e gli altri dati che i soggetti indicati nella medesima disposizione dovevano comunicare. Le competenze del Garante sono state successivamente trasferite all'AGCom, in forza di quanto previsto dall'art. 1 comma 6 lett. c) n. 9 l. n. 249/1997.

L'AGCom, con la delibera 161/21/CONS, ha esteso l'obbligo dell'IES anche ai fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line. Tale provvedimento è stato espressamente adottato nell'esercizio della funzione, riconosciuta all'autorità dall'art. 1 comma 6 lett. c) n. 14 bis, di garantire l'adeguata

ed efficace applicazione del regolamento UE 2019/1150, anche mediante la raccolta annuale di informazioni pertinenti (v. premesse della delibera).

L'AGCom ha così imposto ai fornitori di servizi on line la trasmissione di rilevanti e specifiche informazioni inerenti la loro situazione economica (v. modelli IES resi disponibili dall'AGCom e richiamati nelle predette delibere). A titolo meramente esemplificativo, i soggetti che svolgono servizi di intermediazione on line di e-commerce marketplace devono indicare: ricavi totali da e-commerce marketplace, canoni di abbonamento e quote fisse (di registrazione/affiliazione/sottoscrizione/...) per l'utilizzo della piattaforma di e-commerce marketplace da parte di utenti stabiliti in Italia al fine di offrire beni/servizi ai consumatori; commissioni fisse e variabili trattenute sulle vendite (ovvero quote nette ricavate dalle vendite) realizzate attraverso la piattaforma di e-commerce marketplace, di beni/servizi offerti da utenti commerciali stabiliti in Italia ai consumatori; commissioni fisse e variabili corrisposte da utenti commerciali stabiliti in Italia per le vendite di beni/servizi offerti ai consumatori attraverso la piattaforma di e-commerce marketplace; altri ricavi da servizi di intermediazione (diversi da quelli pubblicitari) forniti a utenti commerciali o non commerciali stabiliti in Italia che offrono, attraverso la piattaforma di e-commerce marketplace, beni/servizi ai consumatori. Analoghe informazioni devono essere trasmesse dai soggetti che svolgono servizi di intermediazione on line di marketplace specializzato, app store, social media, e altri servizi di intermediazione.

La mancata trasmissione dell'IES o la comunicazione di dati non veritieri comporta l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 1 commi 29 e 30 l. n. 249/1997.

5. Le questioni pregiudiziali.

Ciò premesso, il Collegio dubita della compatibilità dell'obbligo di trasmissione dell'IES previsto dalle norme nazionali, come sopra indicate, con il regolamento UE 2019/1150.

Secondo quanto evidenziato, l'art. 15 del regolamento attribuisce agli Stati membri il compito di garantire l' "adeguata" ed "efficace" applicazione del regolamento;

inoltre gli Stati membri adottano le norme che stabiliscono le misure applicabili alle violazioni del regolamento e ne garantiscono l'attuazione; tali misure devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive; l'art. 16 prevede poi che la Commissione monitori attentamente l'impatto del presente regolamento e raccolga informazioni pertinenti per monitorare l'evoluzione di tali relazioni, anche mediante la realizzazione di studi adeguati.

A fronte di tale l'informativa economica di sistema (IES), estesa dall'AGCom ai fornitori di servizi di intermediazione on line e di motori di ricerca on line proprio allo scopo di raccogliere annualmente informazioni pertinenti e svolgere attività tese ad assicurare l'adeguata ed efficace applicazione del regolamento, comporta la trasmissione di informazioni principalmente relative ai ricavi dei fornitori, che non contengono alcuna indicazione in ordine al rispetto degli obblighi previsti dal regolamento e in ordine alla trasparenza ed equità dei rapporti dei fornitori con gli utenti commerciali. In tal modo, l'ordinamento interno sembra introdurre un controllo diverso e contrastante con quello previsto per l'attuazione del regolamento, oltre che inadeguato rispetto al fine perseguito, atteso che si tratta di un controllo relativo alla situazione economica dei fornitori e non invece al concreto rispetto da parte degli stessi degli obblighi previsti dal regolamento al fine di assicurare la trasparenza e l'equità dei rapporti contrattuali con gli utenti commerciali.

La questione è rilevante in quanto ove si accertasse un contrasto diretto tra l'obbligo di trasmissione dell'IES ed il regolamento europeo, la delibera dell'AGCom potrebbe ritenersi viziata tenuto conto che L. n. 178/2020 attribuisce all'AGCom esclusivamente la funzione di garantire "l'adeguata ed efficace applicazione del regolamento (UE) 2019/1150 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali di servizi di intermediazione on line, anche mediante l'adozione di linee guida, la promozione di codici di condotta e la raccolta di informazioni

pertinenti” (v. art. 1 comma 6 lett. c) n. 14 bis).

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

“se il regolamento UE 2019/1150 e, in particolare, l’art. 15, nonché il principio di proporzionalità ostino a una normativa di uno Stato membro o ad una misura adottata da un’Autorità indipendente nazionale – come quelle indicate in parte motiva - che obblighi i fornitori di servizi di intermediazione online esteri a fornire un’informativa che contenga informazioni estranee alle finalità del Regolamento stesso”;

“se in ogni caso, le informazioni richieste tramite la trasmissione dell’IES possono ritenersi pertinenti e strumentali ai fini della adeguata ed efficace attuazione del Regolamento UE 2019/1150”.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Quarta Bis):

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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio del giorno 7 giugno 2022 e del giorno 19 luglio 2022 con l’intervento dei magistrati:

Antonio Andolfi, Presidente FF

Luca De Gennaro, Consigliere, Estensore

Dalila Satullo, Referendario

L'ESTENSORE
Luca De Gennaro

IL PRESIDENTE
Antonio Andolfi

IL SEGRETARIO