

Causa C-645/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

30 agosto 2019

Giudice del rinvio:

Hof van beroep te Brussel (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

8 maggio 2019

Ricorrenti:

Facebook Ireland Limited

Facebook Inc

Facebook Belgium bvba

Resistente:

Gegevensbeschermingsautoriteit

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento principale riguarda l'impugnazione della sentenza del Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua neerlandese) del 16 febbraio 2018 con la quale, su istanza della Commissie ter bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (Commissione per la protezione della privacy, Belgio, in prosieguo: la «Commissione per la privacy», a cui attualmente è subentrata la Gegevensbeschermingsautoriteit, Autorità per la protezione dei dati, in prosieguo la «GBA»), venivano imposti determinati provvedimenti a Facebook Inc., Facebook Ltd. e Facebook bvba. In particolare, Facebook doveva cessare di inserire e raccogliere cookies presso utenti di Internet che navigavano su una pagina web del dominio Facebook.com o su un sito Internet di un terzo, salvo il caso in cui detti utenti avessero espresso il loro consenso e fossero stati adeguatamente informati. I dati personali già ottenuti da Facebook mediante le tecnologie di cui trattasi dovevano essere cancellati.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Domanda proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE

Le sei questioni pregiudiziali vertono sull'interpretazione degli articoli 55, paragrafo 1, da 56 a 58 e da 60 a 66 del regolamento 2016/679 (in prosieguo: il «GDPR»), che disciplinano i poteri delle autorità di controllo negli Stati membri in caso di trattamento transfrontaliero dei dati all'interno dell'Unione europea.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se gli articoli [55, paragrafo 1], da 56 a 58 e da 60 a 66 del regolamento 2016/679 del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in combinato disposto con gli articoli 7, 8 e 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debbano essere interpretati nel senso che un'autorità di controllo, che, in forza della normativa nazionale adottata in esecuzione dell'articolo [58, paragrafo 5], di detto regolamento, abbia il potere di agire in sede giudiziale dinanzi a un giudice del suo Stato membro, non può esercitare tale potere con riguardo a un trattamento transfrontaliero se essa non è l'autorità capofila per il trattamento transfrontaliero di cui trattasi.
- 2) Se, a tal riguardo, assuma rilevanza la circostanza che il titolare di detto trattamento transfrontaliero in tale Stato membro non abbia lo stabilimento principale, ma solo un altro stabilimento.
- 3) Se, a tal riguardo, assuma rilevanza la circostanza che l'autorità nazionale di controllo intenda l'azione nei confronti dello stabilimento principale del titolare del trattamento o nei confronti dello stabilimento nel proprio Stato membro.
- 4) Se, a tal riguardo, assuma rilevanza la circostanza che l'autorità nazionale di controllo abbia intentato l'azione già prima della data di entrata in vigore del suddetto regolamento (25 maggio 2018).
- 5) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo [58, paragrafo 5], del GDPR abbia effetto diretto, cosicché un'autorità nazionale di controllo può invocare detto articolo per intentare o proseguire un'azione nei confronti di privati, anche se l'articolo [58, paragrafo 5], del GDPR non sia stato specificamente trasposto nella normativa degli Stati membri, pur essendo la trasposizione obbligatoria.
- 6) In caso di risposta affermativa alle questioni che precedono, se l'esito di siffatti procedimenti potrebbe ostare ad una conclusione opposta dell'autorità capofila nel caso in cui tale autorità capofila esamini le

medesime attività di trattamento transfrontaliero o attività analoghe, conformemente al meccanismo previsto agli articoli 56 e 60 del GDPR.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati

Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche

Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, recante modifica della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, della direttiva 2002/58/CE relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche e del regolamento (CE) n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori

Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (GDPR)

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (legge dell'8 dicembre 1992 relativa alla tutela della vita privata con riguardo al trattamento dei dati personali, in prosieguo: la «WVP»)

Wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie (legge del 13 giugno 2005 sulle comunicazioni elettroniche)

Wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit (legge del 3 dicembre 2017 che istituisce l'Autorità per la protezione dei dati, in prosieguo: la «legge GBA»)

Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (legge del 30 luglio 2018 relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La controversia verte sui ricorsi presentati successivamente dalla Commissione per la privacy e dalla GBA (suo successore), con cui esse intendono porre fine ad asserite, gravi ed estese violazioni della normativa sulla privacy ad opera di Facebook, consistenti tra l'altro nella raccolta e nell'uso quotidiani con modalità illegali di informazioni sulle abitudini private di navigazione di milioni di utenti di Internet in Belgio (sia titolari di profili Facebook che fruitori del servizio di Facebook non registrati), mediante tecnologie come «cookies», «social plug ins» («plugins sociali») e «pixels».
- 2 In sintesi, la Commissione per la privacy, attualmente GBA, fa valere che Facebook:
 - utilizza determinate tecnologie per osservare le persone mentre navigano da un sito Internet a un altro e utilizza quindi le informazioni raccolte per tracciare un profilo di navigazione e in base ad esso mostrare pubblicità mirate, senza informare adeguatamente gli interessati e ottenere il loro valido consenso;
 - si avvale di queste prassi a prescindere dal fatto che l'interessato si sia registrato o meno sulla rete sociale di Facebook.
- 3 L'11 settembre 2015 la Commissione per la privacy aveva intentato un'azione dinanzi al *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunale di primo grado di lingua neerlandese di Bruxelles) avverso Facebook Inc., Facebook Ireland Ltd. e Facebook bvba. Il *rechtbank* si è pronunciato nel merito in una sentenza del 16 febbraio 2018. Il 2 marzo 2018 Facebook Inc., Facebook Ireland Ltd. e Facebook bvba hanno impugnato questa sentenza dinanzi al giudice del rinvio. Il 25 maggio 2018 è entrata in vigore la legge GBA, in forza della quale la GBA è subentrata alla Commissione per la privacy.

Argomenti essenziali delle parti nella causa principale

- 4 Tra le parti nel procedimento principale era controverso se i giudici del Belgio abbiano competenza internazionale nei confronti delle tre resistenti: Facebook Inc., Facebook Ireland Ltd. e Facebook bvba (la società belga). Il giudice del rinvio si è pronunciato al riguardo, dichiarando di non avere competenza internazionale con riguardo alle azioni contro Facebook Inc. e Facebook Ireland Ltd., ma di essere invece competente quanto ai ricorsi avverso Facebook bvba. Il procedimento principale è dunque limitato ai ricorsi avverso quest'ultima società.
- 5 Quanto ai fatti anteriori al 25 maggio 2018, il giudice del rinvio ha anche già dichiarato che i ricorsi della GBA sono in ogni caso privi di oggetto per mancanza del necessario interesse. Pertanto il procedimento principale è limitato ai fatti posteriori al 25 maggio 2018, data in cui il regolamento sulla privacy e la legge

GBA sono entrati in vigore e la GBA è subentrata alla Commissione per la privacy.

- 6 Le questioni pregiudiziali derivano dal dibattito tra le parti circa gli effetti dell'entrata in vigore del GDPR e della nuova normativa belga ad esso collegata, ossia la legge GBA, per le competenze dell'autorità di controllo di nuova istituzione, la GBA, che ha sostituito la Commissione per la privacy, la quale nel 2015 aveva agito nel giudizio di primo grado avverso Facebook.
- 7 Secondo Facebook, la GBA non è competente ad indagare sulle attività di trattamento controverse e ad adottare provvedimenti al riguardo. Il GDPR ha sospeso le normative nazionali sulla privacy in tutti gli Stati membri, compresa la WVP in Belgio, ed ha creato un nuovo quadro di diritto sostanziale e procedurale che deve essere rispettato dalle autorità di controllo nell'Unione europea.
- 8 A suo avviso, le nuove normative (GDPR e legge GBA), che sono applicabili dal 25 maggio 2018, prevedono un meccanismo di «onestop-shop» (sportello unico procedurale) (articoli 56 e 60 GDPR) secondo cui la relativa applicazione spetta all'autorità di controllo capofila dello Stato membro dove il titolare del trattamento dei dati ha il suo stabilimento principale. Nel caso di specie, detta autorità capofila sarebbe quella irlandese (Data Protection Commission, DPC), giacché lo stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione europea si trova in Irlanda (Facebook Ireland Ltd.). Secondo Facebook indagini parallele sono eseguite dall'autorità di controllo irlandese.
- 9 La GBA contesta la tesi secondo cui essa non può agire in giudizio quale successore della Commissione per la privacy posto che essa non sarebbe l'autorità di controllo capofila ai sensi del GDPR. A suo avviso, il meccanismo di «onestopshop» comporta che un titolare del trattamento con una o più sedi nell'Unione per un trattamento transfrontaliero riceve come unico interlocutore una determinata autorità di controllo. Questa è l'autorità di controllo dello Stato membro dove il titolare del trattamento ha il suo stabilimento principale nell'Unione, che diventa così l'autorità di controllo «capofila».
- 10 Tuttavia, a giudizio della GBA, il meccanismo di «onestopshop», come stabilito all'articolo 56, paragrafo 1, GDPR, rimane una disposizione di deroga. La regola di base è che ciascuna autorità di controllo è competente per il territorio [del proprio Stato membro] per i poteri ad essa attribuiti dal GDPR, come esplicitamente affermato dall'articolo 55, paragrafo 1, GDPR. Il meccanismo dell'«onestop-shop» non pregiudica il potere di un'autorità di controllo di agire in giudizio. Riguardo ai poteri esecutivi di un'autorità di controllo, il GDPR opera una chiara distinzione tra procedimento amministrativo (disciplinato all'articolo 58 GDPR) e procedimento giudiziario. Quest'ultimo non rientra nel meccanismo di «onestop-shop», il che emergerebbe anche dall'obiettivo di detto meccanismo, dal testo dell'articolo 58 GDPR, dai lavori preparatori del GDPR e dalla sua trasposizione in Belgio. L'impossibilità per la GBA di intervenire se non è l'autorità capofila implicherebbe che le violazioni commesse nel territorio del

Belgio non possono essere portate a conoscenza di dette autorità, neppure se esse sono sanzionate penalmente.

- 11 Infine la GBA sostiene che, anche se il potere di un'autorità di controllo di agire in giudizio sul suo territorio rientrasse nel meccanismo dell'«onestop-shop», non esiste alcuna norma che dispone che il GDPR ha l'effetto di porre fine a tutti i procedimenti giurisdizionali già pendenti il 25 maggio 2018.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 12 Il giudice del rinvio constata che per i fatti anteriori al 25 maggio 2018 è effettivamente in vigore un procedimento del tutto nuovo per il controllo delle norme sulla privacy.
- 13 Le denunce possono dar luogo a un'indagine ad opera dei servizi ispettivi della GBA. Quando un'indagine è conclusa, la questione può essere sottoposta alla c.d. sezione per il contenzioso, che può decidere, tra l'altro, di trasmettere il fascicolo agli organi competenti per l'azione penale. Eventuali decisioni della sezione per il contenzioso possono essere impugnate dinanzi al Marktenhof (sezione specializzata della corte d'appello di Bruxelles, Belgio).
- 14 La procedura consistente nell'agire in giudizio avverso una parte – come, nel caso di specie, il ricorso proposto dalla Commissione per la privacy contro Facebook – di regola non è più disponibile. Secondo il giudice del rinvio, nell'ambito del controllo e della prevenzione delle violazioni delle norme sulla privacy a livello europeo si applica una norma del tutto nuova (il c.d. «onestop-shop»).
- 15 La questione che adesso si pone, secondo il giudice del rinvio, è se la GBA, per i fatti posteriori al 25 maggio 2018, possa ancora agire nei confronti della Facebook bvba, atteso che la Facebook Ireland Ltd. è il titolare del trattamento dei dati. Con decorrenza da tale data, dall'articolo 56 GDPR si potrebbe desumere che, ai sensi del principio di «onestop-shop», sia competente ad agire solo l'autorità di controllo avente sede in Irlanda, e che solo i giudici di detto paese abbiano competenza giurisdizionale.
- 16 Nella sentenza della Corte di giustizia del 5 giugno 2018 (causa C-210/16, *Wirtschaftsakademie*) la Corte ha dichiarato che l'autorità di controllo tedesca poteva essere competente nei riguardi di un trattamento dei dati in un caso in cui il responsabile di quel trattamento aveva sede in un altro Stato membro (Irlanda), e la filiale in Germania era competente solamente per la vendita di spazi pubblicitari e per altre attività di marketing sul territorio di detto Stato membro (Facebook Germany).
- 17 In detta causa la Corte si pronunciava sulla direttiva 95/46/CE del 24 ottobre 1995 del Parlamento europeo e del Consiglio, che è stata abrogata dal GDPR. Il giudice del rinvio si chiede adesso in che misura l'interpretazione sopra menzionata, data dalla Corte di giustizia nella sentenza del 5 giugno 2018, sia ancora rilevante ai

fini dell'interpretazione della nuova normativa. Al riguardo esso osserva anche che la GBA non prova che Facebook Belgium bvba sia in qualche modo coinvolta nell'effettivo trattamento dei dati.

- 18 Il giudice del rinvio richiama anche una recente decisione del «Bundeskartellamt» (Autorità tedesca per la concorrenza) del 6 febbraio 2019 (la c.d. «Facebook Decision») in cui detto organo ha dichiarato che Facebook abusa della sua posizione dominante mettendo insieme dati provenienti da fonti diverse, il che in futuro potrebbe aver luogo ancora soltanto se gli utenti hanno esplicitamente dato il loro consenso, fermo restando che chi non esprime il relativo consenso non può essere escluso dai servizi di Facebook. Il giudice del rinvio constata che evidentemente il Bundeskartellamt si considerava competente, nonostante il citato meccanismo dell'«onestop-shop».
- 19 Il giudice del rinvio ritiene che l'articolo 6 della legge GBA, che dispone che la GBA ha un accesso generale alla giustizia, compreso il giudice europeo, di per sé non offra un fondamento giuridico adeguato per l'intervento della GBA nel caso di specie. Questo articolo stabilisce: «L'autorità di controllo è competente a intentare un'azione in caso di violazioni ai principi fondamentali della protezione dei dati personali, nel quadro della presente legge e delle leggi recanti disposizioni sulla tutela del trattamento dei dati personali, e, se del caso, a agire in sede giudiziale per far rispettare detti principi fondamentali».
- 20 Il fatto che la GBA in linea di principio, se del caso, possa agire in giudizio non significa che l'azione in parola possa sempre essere intentata dinanzi ai giudici del Belgio, atteso che la norma generale dell'«onestop-shop» sembra comportare che l'azione deve essere intentata dinanzi al giudice del luogo dove avviene il trattamento dei dati.
- 21 Il giudice del rinvio osserva che l'articolo 58, paragrafo 5, GDPR dispone quanto segue: «Ogni Stato membro dispone per legge che la sua autorità di controllo abbia il potere di intentare un'azione o di agire in sede giudiziale o, ove del caso, stragiudiziale in caso di violazione del presente regolamento per far rispettare le disposizioni dello stesso».
- 22 A suo avviso, questa disposizione esige che gli Stati membri stabiliscano con una norma esplicita in quali circostanze concrete l'autorità nazionale di controllo di uno Stato membro possa agire in sede giudiziale dinanzi ai propri giudici, qualora detta possibilità esistesse «a fianco del» principio dell'«onestop-shop» sancito agli articoli 55 e 56 GDPR.
- 23 Il giudice del rinvio ritiene che ciascuna autorità di controllo (diversa da quella dello stabilimento principale o dello stabilimento unico del titolare del trattamento) sia competente ad esaminare una denuncia ad essa presentata o un'eventuale violazione di detto regolamento solo se l'oggetto della questione riguarda unicamente uno stabilimento nel suo Stato membro o ha effetti unicamente per gli interessati nel suo Stato membro.