

Causa C-383/23**Domanda di pronuncia pregiudiziale****Data di deposito:**

21 giugno 2023

Giudice del rinvio:

Vestre Landsret (Danimarca)

Data della decisione di rinvio:

3 maggio 2023

Ricorrente:

Anklagemyndigheden

Resistente:

ILVA A/S

[OMISSIS] Anklagemyndigheden (Pubblico Ministero) contro

ILVA A/S

[OMISSIS] Ordinanza:

Con sentenza del Retten i Aarhus (Tribunale di Aarhus) del 12 febbraio 2021 è stata imposta all'ILVA A/S una sanzione pecuniaria di 100 000 corone danesi (DKK) per violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), e dell'articolo 5, paragrafo 2, in combinato disposto con l'articolo 4, punto 1, e con l'articolo 6, del 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 (in prosieguo: il «regolamento generale sulla protezione dei dati»), per essere venuta meno, nel periodo compreso tra maggio 2018 e gennaio 2019, ai suoi obblighi in qualità di titolare del trattamento in relazione alla conservazione di dati personali relativi ad almeno 350 000 ex clienti.

La sentenza del Retten i Aarhus è stata impugnata dal Pubblico Ministero davanti al Vestre Landsret (Corte regionale dell'Ovest, Danimarca), che è ora investito del procedimento penale. A tale riguardo, il Vestre Landsret ha deciso di sottoporre

alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione vertente sull'interpretazione dell'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati.

Il Vestre Landsret ritiene che possano sussistere dubbi sul fatto che il termine «virksomhed» (impresa) di cui all'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere interpretato nel senso che, al momento di determinare una sanzione pecuniaria per una violazione di detto regolamento posta in essere da un'impresa, occorre tenere conto del fatturato del gruppo al quale l'impresa appartiene.

Essendo necessario chiarire tale questione affinché il Vestre Landsret possa pronunciarsi nell'ambito del procedimento penale, tale giudice ha deciso di sospendere il procedimento in attesa di una pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Fatti

- 1 L'ILVA A/S è accusata dinanzi al Vestre Landsret della violazione dell'articolo 83, paragrafi 2 e 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati, in combinato disposto con l'articolo 83, paragrafo 9, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), l'articolo 5, paragrafo 2, l'articolo 4, paragrafo 1, e l'articolo 6 dello stesso regolamento, in combinato disposto con l'articolo 41, paragrafo 1, punto 4), della lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (legge n. 502, del 23 maggio 2018, recante disposizioni complementari al regolamento sulla protezione del trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati), e in combinato disposto con l'articolo 41, paragrafi 3 e 6 di tale legge, per essere venuta meno, nel periodo compreso tra maggio 2018 e gennaio 2019, agli obblighi ad essa incombenti in qualità di titolare del trattamento in relazione alla conservazione di dati personali relativi ad almeno 350 000 ex clienti.
- 2 L'ILVA A/S fa parte del gruppo Lars Larsen Group. Il fatturato totale del gruppo per l'esercizio 2016/2017 è stato di [DKK] 6,57 miliardi. Di questi, il fatturato della società figlia ILVA A/S ammontava a poco meno di [DKK] 1,8 miliardi.
- 3 Se l'ILVA A/S fosse dichiarata responsabile della violazione dell'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 1, e con l'articolo 6, dello stesso, il Vestre Landsret dovrebbe imporre una sanzione pecuniaria ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 5, del suddetto regolamento, in combinato disposto con l'articolo 83, paragrafo 9, dello stesso.

Procedimento precedente

- 4 Il Retten i Aarhus ha emesso la sentenza di primo grado il 12 febbraio 2021. Tale giudice ha dichiarato l'ILVA A/S colpevole di quanto imputatole, ma ha ritenuto che essa avesse agito per negligenza e non intenzionalmente, contrariamente a quanto sostenuto dal Pubblico Ministero.
- 5 Il Retten i Aarhus ha inflitto all'ILVA A/S una sanzione pecuniaria di DKK 100 000. Relativamente al calcolo dell'importo della sanzione, le motivazioni del Retten i Aarhus sono le seguenti:

«Su raccomandazione del Datatilsynet (Autorità danese per la protezione dei dati), il Pubblico Ministero ha chiesto l'imposizione di una sanzione pecuniaria di DDK 1,5 milioni. Secondo le informazioni fornite dall'Autorità per la protezione dei dati e dal Pubblico Ministero, il quadro relativo al fatturato per stimare l'importo della sanzione non si basa solo sul fatturato dell'imputata, ma anche sul fatturato totale dell'intero gruppo Lars Larsen Group.

Nel caso in esame, le accuse sono state mosse solo nei confronti dell'imputata, che è una società figlia, e il Pubblico Ministero ha dichiarato nel corso del procedimento che non sono state mosse accuse anche nei confronti della società madre, in quanto non vi erano i presupposti per farlo. Dal principio dell'atto d'accusa sancito all'articolo 883, paragrafo 3, della retsplejloven (legge sull'amministrazione della giustizia) risulta che il giudice non può emettere una condanna per violazioni che non figurano nell'atto d'accusa. Sarebbe contrario al principio sancito da tale disposizione attribuire rilevanza a circostanze relative a un altro soggetto di diritto, nei confronti del quale non è stata formulata alcuna accusa, in occasione della pronuncia di una pena più severa. Ciò vale in particolare in una situazione come quella di specie, in cui l'imputata gestisce un'attività di vendita al dettaglio indipendente e in cui, pertanto, non è vero che la società madre ha creato una società figlia con l'unico scopo di trasferirle il trattamento dei dati del gruppo. Di conseguenza - e considerato il fatto che la formulazione della sanzione di cui all'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati fa riferimento alle «imprese» - nonostante il considerando 150 dello stesso non esiste alcun motivo per basare il calcolo della sanzione sul fatturato totale del gruppo.

Secondo gli atti di causa, il fatturato dell'imputata era pari a circa un quarto del fatturato totale del gruppo per l'esercizio 2016/2017. In tale contesto, e poiché l'imputata, come affermato in precedenza, è stata riconosciuta colpevole solo di aver violato il regolamento generale sulla protezione dei dati per negligenza, l'importo della sanzione dev'essere significativamente inferiore a quello richiesto dal Pubblico Ministero.

Il Retten i Aarhus ritiene inoltre che il Pubblico Ministero e l'Autorità per la protezione dei dati, nell'ottica di ridurre la severità della sanzione, non abbiano tenuto in debito conto le circostanze attenuanti derivanti

dall'articolo 83, paragrafo 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati, tra cui il fatto che si tratta di una prima violazione del suddetto regolamento, che le informazioni in questione erano di natura generale e non personale, che si trovavano in un sistema datato e parzialmente soppresso a cui si accedeva solo occasionalmente, che nessuno degli interessati ha subito danni e che la violazione - anche secondo l'Autorità per la protezione dei dati - era solo di natura formale. Inoltre, in sede di valutazione dev'essere attribuito un peso considerevole al fatto che è stato dimostrato che l'imputata aveva compiuto notevoli sforzi per garantire che i numerosi sistemi di dati dell'azienda, sia tecnici che informatici che legali, fossero conformi alle norme piuttosto complesse del regolamento generale sulla protezione dei dati.

In tale contesto, il Retten i Aarhus ha valutato se la violazione andasse oltre la soglia della constatazione di una critica - che in questo contesto giuridico avrebbe la natura di un avvertimento ai sensi dell'articolo 900 della legge sull'amministrazione della giustizia - o se fosse necessario, date le circostanze, imporre una sanzione all'imputata. Tuttavia, alla luce del principio generale di condanna di cui al regolamento generale sulla protezione dei dati, secondo il quale occorre garantire che le violazioni del regolamento siano oggetto di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, detto giudice ritiene - soprattutto in considerazione della notevole quantità di dati che l'imputata non ha anonimizzato o soppresso, e quindi del numero significativo di persone interessate dalla violazione - che l'imputata sia passibile di sanzione. I lavori preparatori della databeskyttelsesloven (legge sulla protezione dei dati, disegno di legge n. 68 del 25 ottobre 2017, paragrafo 2.8.3.7) prevedono un «aumento sostanziale» del livello delle sanzioni pecuniarie per le violazioni del regolamento generale sulla protezione dei dati rispetto alla prassi precedente, che i lavori preparatori (paragrafo 2.8.1.4) fissano a un livello compreso tra DKK 2 000 e DKK 25 000, a seconda della natura della violazione.

In tale contesto, e dopo una valutazione complessiva di tutte le circostanze attenuanti di cui sopra, il Retten i Aarhus ritiene che all'imputata debba essere inflitta una sanzione pecuniaria di DKK 100 000 ai sensi dell'articolo 83, paragrafi 2 e 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati, in combinato disposto con l'articolo 83, paragrafo 9, l'articolo 5, paragrafo 1, lettera e), l'articolo 5, paragrafo 2, l'articolo 4, punto 1, e l'articolo 6 dello stesso, in combinato disposto con l'articolo 41, paragrafo 1, punto 4), della lov nr. 502 af 23. maj 2018 om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af behandling af personoplysninger (legge n. 502, del 23 maggio 2018, recante disposizioni complementari al regolamento sulla protezione del trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati), in combinato disposto con l'articolo 41, paragrafi 3 e 6, della stessa».

Diritto dell'Unione

- 6 Il procedimento riguarda l'interpretazione dell'articolo 83, paragrafo 5, del 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 (regolamento generale sulla protezione dei dati), in combinato disposto con il considerando 150 dello stesso.
- 7 In tale contesto, occorre notare che nel maggio 2022 il Comitato europeo per la protezione dei dati (EDPB) ha adottato nuovi orientamenti sul calcolo delle sanzioni che armonizzano la metodologia che ciascuna autorità di controllo è tenuta ad applicare.
- 8 Sono inoltre rilevanti gli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), nonché l'articolo 13 e il considerando 46 della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

Questioni di diritto dell'Unione e argomenti delle parti

Dubbi alla luce del diritto dell'Unione

- 9 L'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati recita, tra l'altro, quanto segue:

«In conformità del paragrafo 2, la violazione delle disposizioni seguenti è soggetta a sanzioni amministrative pecuniarie fino a 20 000 000 EUR, o per le imprese, fino al 4% del fatturato mondiale totale annuo dell'esercizio precedente, se superiore:

 - a) i principi di base del trattamento, comprese le condizioni relative al consenso, a norma degli articoli 5, 6, 7 e 9 (...);
- 10 L'articolo 4 del suddetto regolamento contiene un elenco di definizioni dei termini utilizzati nel regolamento, ma tale elenco non contiene la definizione del termine «virksomhed» (impresa). Tuttavia, l'articolo 4, paragrafi 18 e 19, contiene le seguenti definizioni, che si deve presumere si riferiscano alla nozione di «virksomhed»:

«(18) “impresa”: la persona fisica o giuridica, indipendentemente dalla forma giuridica rivestita, che eserciti un'attività economica, comprendente le società di persone o le associazioni che esercitano regolarmente un'attività economica;

(19) “gruppo imprenditoriale”: un gruppo costituito da un'impresa controllante e dalle imprese da questa controllate».

Il considerando 150 del regolamento generale sulla protezione dei dati recita, tra l'altro, quanto segue:

«Al fine di rafforzare e armonizzare le sanzioni amministrative applicabili per violazione del presente regolamento, ogni autorità di controllo dovrebbe poter imporre sanzioni amministrative pecuniarie. Il presente regolamento dovrebbe specificare le violazioni, indicare il limite massimo e i criteri per prevedere la relativa sanzione amministrativa pecuniaria, che dovrebbe essere stabilita dall'autorità di controllo competente in ogni singolo caso, tenuto conto di tutte le circostanze pertinenti della situazione specifica, in particolare della natura, gravità e durata dell'infrazione e delle relative conseguenze, nonché delle misure adottate per assicurare la conformità agli obblighi derivanti dal presente regolamento e prevenire o attenuare le conseguenze della violazione. Se le sanzioni amministrative sono inflitte a imprese, le imprese dovrebbero essere intese quali definite agli articoli 101 e 102 TFUE a tali fini. Se le sanzioni amministrative sono inflitte a persone che non sono imprese, l'autorità di controllo dovrebbe tenere conto del livello generale di reddito nello Stato membro come pure della situazione economica della persona nel valutare l'importo appropriato della sanzione pecuniaria. Il meccanismo di coerenza può essere utilizzato anche per favorire un'applicazione coerente delle sanzioni amministrative pecuniarie (...)».

- 11 A tale proposito, si deve osservare che dal regolamento generale sulla protezione dei dati, tra l'altro dal suo articolo 83, paragrafo 9, consegue, inter alia, che, se l'ordinamento giuridico dello Stato membro non prevede sanzioni amministrative pecuniarie - come nel caso della Danimarca, si veda il considerando 151 del suddetto regolamento - le norme possono essere applicate in maniera tale che l'azione sanzionatoria sia avviata dall'autorità di controllo competente e irrogata dalle competenti autorità giurisdizionali nazionali, garantendo nel contempo che i mezzi di ricorso siano effettivi e abbiano effetto equivalente alle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dalle autorità di controllo. In ogni caso, le sanzioni pecuniarie irrogate sono effettive, proporzionate e dissuasive.
- 12 Il riferimento contenuto nel considerando 150 agli articoli 101 e 102 TFUE per quanto riguarda la nozione di «impresa» («virksomhed») è un riferimento alle regole del Trattato sulla concorrenza.
- 13 Va notato che la legislazione dell'Unione relativa alle regole di concorrenza del Trattato prevede che, ai fini della determinazione delle sanzioni per infrazioni alle regole di concorrenza, la nozione di impresa deve essere intesa come comprendente le imprese di uno stesso gruppo.

Gli argomenti del Pubblico Ministero

- 14 Il termine «impres[a]» («virksomhed») contenuto nell'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati dev'essere inteso nel senso che, nel

determinare una sanzione per una violazione di detto regolamento da parte di un'impresa, si deve tenere conto del fatturato totale del gruppo a cui tale impresa appartiene.

- 15 Pertanto, secondo il considerando 150 del regolamento generale sulla protezione dei dati, la nozione di «impresa» di cui all'articolo 83, paragrafo 5, dev'essere intesa come impresa ai sensi degli articoli 101 e 102 TFUE (regole di concorrenza dell'Unione).
- 16 Il diritto derivato della concorrenza stabilisce espressamente che, nel determinare le sanzioni, si deve tenere conto del fatturato totale del gruppo a livello mondiale. In tale contesto, è fatto riferimento alla direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.
- 17 Secondo il considerando 46 di tale direttiva, la nozione di «impresa», contenuta negli articoli 101 e 102 TFUE, che dovrebbe essere applicata conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, fa riferimento a «un'unità economica, anche qualora sia costituita da più persone fisiche o giuridiche».
- 18 L'articolo 13, paragrafo 5, di tale direttiva, che riguarda le ammende alle imprese e alle associazioni di imprese, prevede che gli Stati membri provvedano affinché la «nozione di impresa» (ossia l'«unità economica») si applichi ai fini dell'irrogazione delle ammende alle società controllanti e ai successori legali ed economici delle imprese.
- 19 In tale contesto e su raccomandazione dell'Autorità per la protezione dei dati, il Pubblico Ministero chiede l'imposizione di una sanzione di DKK 1,5 milioni sulla base del fatturato totale dell'intero gruppo Lars Larsen Group.

Gli argomenti dell'ILVA A/S

- 20 Nel determinare una sanzione pecuniaria per la violazione del regolamento generale sulla protezione dei dati da parte di un'impresa, non si dovrebbe tenere conto del fatturato totale del gruppo di cui l'impresa fa parte.
- 21 Nel caso specifico, le accuse sono state mosse solo contro l'ILVA A/S, che è una società figlia, e non contro la società madre.
- 22 Inoltre, la scelta del fatturato non sembra essere una componente necessaria della determinazione della pena da parte del giudice. Pertanto, il regolamento generale sulla protezione dei dati non ha stabilito regole o principi per il calcolo delle sanzioni nei casi in cui l'entità del fatturato abbia un impatto diretto, e l'articolo 83, paragrafo 5, di tale regolamento stabilisce norme che riguardano soltanto i limiti massimi dell'importo della sanzione.

- 23 Inoltre, la formulazione dell'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati si riferisce alle «imprese», motivo per cui - nonostante il considerando 150 del regolamento - non vi è alcuna base per fondare il calcolo della sanzione sul fatturato totale del gruppo.

Contesto della questione posta dal Vestre Landsret

Né la versione danese, né quella francese, tedesca o inglese del regolamento generale sulla protezione dei dati contribuiscono a chiarire se, nel determinare una sanzione per la violazione del suddetto regolamento da parte di un'impresa, si debba tenere conto del fatturato complessivo del gruppo a cui l'impresa appartiene.

La Corte di giustizia dell'Unione europea non sembra aver avuto l'opportunità di prendere posizione su tale questione.

Di conseguenza, il Vestre Landsret ritiene che una pronuncia sull'interpretazione del termine «impres[a]» di cui all'articolo 83, paragrafo 5, del regolamento generale sulla protezione dei dati sia necessaria per consentirgli di decidere nel procedimento penale dinanzi ad esso pendente.

In tale contesto, il Vestre Landsret ha deciso di sospendere il procedimento penale ai fini del rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia, ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Così si dispone:

Il Vestre Landsret chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di rispondere alle seguenti questioni:

1. Se il termine «impres[a]» di cui all'articolo 83, paragrafi da 4 a 6, del regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere inteso nel significato di impresa ai sensi degli articoli 101 e 102 TFUE, in combinato disposto con il considerando 150 di tale regolamento, e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di diritto della concorrenza dell'Unione, nel senso che il termine «impresa» ricomprende qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento.

2. In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 83, paragrafi da 4 a 6, del regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere interpretato nel senso che, nell'infliggere una sanzione pecuniaria a un'impresa, si deve tenere conto del fatturato mondiale totale annuo dell'entità economica di cui l'impresa fa parte, o soltanto del fatturato mondiale totale annuo dell'impresa stessa.

[OMISSIS]