

Causa C-683/21**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

12 novembre 2021

Giudice del rinvio:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

22 ottobre 2021

Attore:

Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos

Convenuto:

Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija

Oggetto del procedimento principale

Nel procedimento principale è sorta una controversia sul contenuto della nozione di «titolare del trattamento», sul riconoscimento di un soggetto quale titolare del trattamento e/o quale contitolare del trattamento (in prosieguo: il «contitolare del trattamento») e sulla determinazione dell'entità responsabile delle violazioni del regolamento (UE) 2016/679.

Oggetto e contesto giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Interpretazione delle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 (regolamento generale sulla protezione dei dati; in prosieguo: il «regolamento generale sulla protezione dei dati»); articolo 267, secondo comma, TFUE.

Questioni pregiudiziali

1. Se la nozione di «titolare del trattamento» di cui all'articolo 4, punto 7, del regolamento generale sulla protezione dei dati possa essere interpretata nel senso che deve essere considerato quale titolare del trattamento anche colui che intenda acquistare uno strumento di raccolta di dati (applicazione mobile) mediante appalto pubblico, indipendentemente dal fatto che non sia stato concluso un contratto di appalto pubblico e che il prodotto creato (applicazione mobile), per l'acquisto del quale è stata utilizzata una procedura di appalto pubblico, non sia stato trasferito.

2. Se la nozione di «titolare del trattamento» di cui all'articolo 4, punto 7, del regolamento generale sulla protezione dei dati possa essere interpretata nel senso che deve essere considerata quale titolare del trattamento anche un'amministrazione aggiudicatrice che non ha acquistato il diritto di proprietà sul prodotto informatico creato e che non ne è venuta in possesso, qualora la versione definitiva dell'applicazione creata fornisca link o interfacce a tale ente pubblico e/o l'informativa sulla riservatezza, che non è stata ufficialmente approvata o riconosciuta dall'ente pubblico in questione, indichi quale titolare del trattamento tale medesimo ente pubblico.

3. Se la nozione di «titolare del trattamento» di cui all'articolo 4, punto 7, del regolamento generale sulla protezione dei dati possa essere interpretata nel senso che deve essere considerato quale titolare del trattamento anche colui che non ha effettivamente compiuto alcuna operazione di trattamento di dati, come definita all'articolo 4, punto 2, di tale regolamento, e/o che non ha dato un'autorizzazione o un consenso chiari al compimento di tali operazioni. Se il fatto che il prodotto informatico utilizzato per il trattamento dei dati personali sia stato creato conformemente all'incarico redatto dall'amministrazione aggiudicatrice sia rilevante per l'interpretazione della nozione di «titolare del trattamento».

4. Qualora la determinazione delle effettive operazioni di trattamento dei dati sia rilevante per l'interpretazione della nozione di «titolare del trattamento», se la definizione di «trattamento» dei dati personali ai sensi dell'articolo 4, punto 2, del regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere interpretata nel senso che ricomprende anche situazioni nelle quali sono state utilizzate copie di dati personali per testare i sistemi informatici nel corso del processo di acquisto di un'applicazione mobile.

5. Se la contitolarità del trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 7, e dell'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento generale sulla protezione dei dati possa essere interpretata esclusivamente nel senso che implica azioni deliberatamente coordinate per quanto riguarda la determinazione della finalità e dei mezzi del trattamento dei dati, o se tale nozione possa essere interpretata anche nel senso che la contitolarità ricomprende anche situazioni in cui non vi è un chiaro «accordo» sulle finalità e i mezzi del trattamento dei dati e/o non vi è coordinamento fra le azioni dei soggetti. Se, ai fini dell'interpretazione della

nozione di contitolarità del trattamento dei dati personali, siano giuridicamente rilevanti le circostanze relative alla fase della creazione dei mezzi per il trattamento dei dati personali (applicazione informatica) nella quale sono stati trattati i dati personali e alle finalità della creazione dell'applicazione. Se un «accordo» tra i contitolari possa essere inteso esclusivamente come una fissazione chiara e definita delle condizioni che disciplinano la contitolarità del trattamento dei dati.

6. Se la disposizione di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del regolamento generale sulla protezione dei dati secondo cui «le sanzioni amministrative pecuniarie [devono essere] effettive, proporzionate e dissuasive», debba essere interpretata nel senso che ricomprende anche i casi in cui il «titolare del trattamento» viene ritenuto responsabile quando, nel processo di creazione di un prodotto informatico, anche lo sviluppatore effettua azioni di trattamento dei dati personali, e se le azioni di trattamento dei dati personali impropriamente eseguite dal responsabile del trattamento comportino sempre e automaticamente una responsabilità giuridica in capo al titolare del trattamento. Se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che ricomprende anche i casi di responsabilità oggettiva del titolare del trattamento.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza della Corte di giustizia fatte valere

Considerando 4, 10 e 74, articolo 4, paragrafi 2 e 7, articolo 26, paragrafi 1 e 2, e articolo 83, paragrafo 1, 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) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

Sentenza del 5 giugno 2018, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein (C-210/16, EU:C:2018:388, punti 26 e 27).

Sentenza del 10 luglio 2018, Jehovan todistajat (C-25/17, EU:C:2018:551, punto 66).

Disposizioni nazionali fatte valere

Viešųjų pirkimų įstatymas (legge sugli appalti pubblici; in prosieguo: «la LAP»):

Articolo 29, paragrafo 3:

«In qualsiasi momento prima dell'aggiudicazione di un contratto di vendita (conclusione di un accordo quadro) o della determinazione del vincitore di un concorso di progettazione, qualora si verificano circostanze imprevedibili l'amministrazione aggiudicatrice ha il diritto di porre fine a propria discrezione

alle procedure di appalto o del concorso di progettazione ed è obbligata a farlo in caso di violazione dei principi di cui all'articolo 17, paragrafo 1, della presente legge e se la situazione in questione non può essere risolta».

Articolo 72, paragrafo 2:

«L'amministrazione aggiudicatrice svolge una procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara secondo le fasi seguenti:

- (1) invito scritto a presentare offerte rivolto agli operatori economici selezionati;
- (2) verifica dell'esistenza di motivi di esclusione degli operatori economici, quali previsti nei documenti di gara, e verifica della conformità degli operatori economici ai requisiti di idoneità imposti e, se del caso, agli standard di garanzia di qualità e/o di gestione ambientale richiesti;
- (3) conduzione di trattative con gli offerenti secondo la procedura prevista all'articolo 66 della presente legge e richiesta rivolta agli stessi di presentare offerte finali. L'amministrazione aggiudicatrice non è tenuta a chiedere la presentazione di un'offerta finale nel caso in cui alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara partecipi un unico operatore economico;
- (4) valutazione delle offerte finali e determinazione dell'aggiudicatario».

Codice civile

Articolo 2.133, paragrafo 9:

«Se un rappresentante ha ecceduto i suoi poteri, ma in maniera tale che un terzo abbia avuto fondati motivi per ritenere di aver stipulato un negozio giuridico con un rappresentante debitamente autorizzato, il negozio giuridico vincola il rappresentato, salvo nei casi in cui l'altra parte del negozio giuridico sapeva o avrebbe dovuto sapere che il rappresentante aveva ecceduto i suoi poteri».

Articolo 2.136, paragrafo 1:

«Un negozio giuridico concluso per conto di un'altra persona da una persona che non ha il potere di concludere il negozio giuridico o da una persona che eccede i poteri che le sono stati conferiti, costituisce, modifica o estingue diritti e obblighi in capo al rappresentato solo nei casi in cui il rappresentato approvi successivamente tale negozio giuridico nella sua interezza o la parte di quest'ultimo che eccede tali poteri».

Breve descrizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Al fine di gestire efficacemente la situazione derivante dalla diffusione del COVID-19, il Ministro della Salute della Repubblica di Lituania, con decisione n. V-519 del 24 marzo 2020, ha incaricato il direttore del Nacionalinis visuomenės

sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (Centro nazionale di sanità pubblica del Ministero della salute; in prosieguo: il «NVSC») di organizzare l'acquisto di una piattaforma informativa (sistema) (in prosieguo: l'«applicazione mobile KARANTINAS» o l'«applicazione») destinata alla registrazione e al monitoraggio dei dati relativi alle persone entrate in contatto con portatori dell'infezione da COVID-19.

- 2 Il 27 marzo 2020, A. S., una persona che dichiarava di essere un rappresentante del NVSC, informava per e-mail la società «IT sprendimai sėkmei» UAB (in prosieguo anche: «la società») che il NVSC aveva selezionato tale società quale sviluppatrice dell'applicazione mobile KARANTINAS. A. S. non aveva alcun rapporto di lavoro subordinato o altro genere di contratto con il NVSC. A. S., sostenendo di essere un rappresentante del NVSC, ha in seguito inviato numerose e-mail a tale società (e in copia al direttore del NVSC) su vari aspetti dello sviluppo dell'applicazione mobile. A tale società sono state altresì inviate diverse e-mail relative all'applicazione da parte di vari dipendenti del NVSC.
- 3 In fase di sviluppo dell'applicazione è stata redatta un'informativa sulla riservatezza, che indicava la «IT sprendimai sėkmei» UAB e il NVSC come titolari del trattamento. L'applicazione è stata messa a disposizione per il download dal negozio online Google Play Store a partire dal 4 aprile 2020 e dalla piattaforma di vendita Apple App Store a partire dal 6 aprile 2020. L'applicazione conteneva link alla «IT sprendimai sėkmei» UAB e al NVSC. Il 15 maggio 2020 il NVSC ha chiesto alla società di non utilizzare più nell'applicazione alcun dettaglio del NVSC o altri link che rimandavano al NVSC.
- 4 L'applicazione mobile KARANTINAS raccoglieva diversi elementi informativi relativi ai propri utenti: il numero di identificazione, le coordinate di latitudine e longitudine, il paese, la città, il comune, l'indirizzo di residenza, il nome, il cognome, il numero di identificazione personale, il numero di telefono, se la persona era tenuta all'isolamento, se la persona era registrata, e così via. I dati erano raccolti non solo in Lituania, ma anche all'estero.
- 5 Con decisione n. V-821 del 10 aprile 2020, il Ministro della Salute ha incaricato il direttore del NVSC di organizzare con urgenza l'acquisto dell'applicazione mobile KARANTINAS. Si prevedeva di acquistare l'applicazione dalla «IT sprendimai sėkmei» UAB mediante procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara. Le procedure di aggiudicazione dell'appalto erano state avviate ma, non avendo ricevuto i fondi necessari, il NVSC vi ha posto fine conformemente all'articolo 29, paragrafo 3, della LAP. Non è stato concluso alcun contratto pubblico di compravendita.
- 6 Il Valstybinė duomenų apsaugos inspekcija (Ispettorato nazionale della protezione dei dati; in prosieguo: l'«Ispettorato») ha effettuato un'indagine e, con decisione n. 3R-180, del 24 febbraio 2021, ha inflitto sanzioni amministrative pecuniarie al NVSC e alla «IT sprendimai sėkmei» UAB, nella loro qualità di contitolari del

trattamento, per violazione degli articoli 5, 13, 24, 32 e 35 del regolamento (UE) 2016/679.

- 7 L'Ispettorato ha constatato che mediante l'applicazione mobile KARANTINAS erano stati raccolti dati personali. Secondo la «IT sprendimai sėkmei» UAB, tramite l'applicazione erano stati forniti dati personali da 3 802 utenti.
- 8 Ogni giorno, gli utenti che avevano scelto l'applicazione come metodo di monitoraggio del loro isolamento forzato erano invitati a rispondere alle seguenti domande: ha misurato la sua temperatura oggi? In caso affermativo, qual è la sua temperatura? In caso contrario, si prega di misurarla ora e inserire i dettagli. Presenta almeno uno dei seguenti sintomi: tosse o difficoltà di respirazione? Presenta altri sintomi? Se sì, si prega di specificarli (inserire i dettagli). Sta rispettando i requisiti di isolamento (si può inserire un link alle norme sull'isolamento)? Ha bisogno di assistenza sociale? In caso affermativo, si prega di specificare di quale tipo (inserire i dettagli). Ha bisogno di assistenza psicologica?
- 9 L'Ispettorato ha anche constatato che le copie dei dati raccolti nell'applicazione mobile KARANTINAS dovevano essere ricevuti da un'altra società, la «Juvare Lithuania» UAB, che è il responsabile del trattamento dell'Užkrečiamųjų ligų, galinčių išplisti ir kelti grėsmę, stebėsenos ir kontrolės informacinė sistema (Sistema informativo per il monitoraggio e il controllo delle malattie trasmissibili che possono diffondersi e costituire una minaccia: in prosieguo: l'«ULSKIS»). Il NVSC è stato poi nominato titolare del trattamento dell'ULSKIS.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 10 Il NVSC si basa essenzialmente sugli argomenti secondo cui la procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici non è stata portata a termine con la conclusione di un contratto di compravendita; pertanto, la proprietà dell'applicazione mobile non è stata trasferita e il NVSC non può essere ritenuto il titolare del trattamento dei dati personali raccolti tramite l'utilizzo dell'applicazione.
- 11 La «IT sprendimai sėkmei» UAB sottolinea di avere, in qualità di responsabile del trattamento, supervisionato tecnicamente il funzionamento dell'applicazione, ma che i dati personali sono stati trattati nell'applicazione esclusivamente per le finalità determinate dal NVSC e conformemente alle sue istruzioni.
- 12 L'Ispettorato ricorda che la nozione di «responsabile del trattamento» è una nozione funzionale, il cui scopo è quello di attribuire, sulla base di un'analisi dei fatti concreti, la responsabilità al soggetto che esercita un'influenza effettiva; essere titolare del trattamento è una conseguenza della circostanza di fatto che un soggetto ha scelto di trattare dati personali per le proprie finalità. L'Ispettorato sottolinea che un titolare del trattamento determina, piuttosto che legittimare, la finalità e i metodi del trattamento dei dati, che i contitolari del trattamento

dovrebbero integrarsi reciprocamente con le loro decisioni e che, fondamentalmente, le reciproche decisioni dovrebbero avere un'influenza tangibile sulla determinazione della finalità e dei mezzi del trattamento dei dati. Inoltre, gli obiettivi perseguiti dai contitolari del trattamento dei dati dovrebbero essere strettamente connessi e completarsi a vicenda.

Concisa motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 13 La controversia tra le parti si incentra essenzialmente sulla questione se la nozione di «titolare del trattamento» di cui al regolamento generale sulla protezione dei dati debba essere interpretata in senso ampio, ossia nel senso che un soggetto che si è limitato a stabilire le finalità e i mezzi del trattamento dei dati debba essere considerato un titolare del trattamento dei dati personali, o se tale nozione debba essere interpretata in modo più restrittivo, tenendo conto della procedura che disciplina l'organizzazione dell'appalto pubblico e il suo esito. È accertato nel caso di specie che la «IT sprendimai sėkmei» UAB ha sviluppato l'applicazione mobile KARANTINAS e che il NVSC, in qualità di amministrazione aggiudicatrice, ha prestato assistenza fornendo pareri sul contenuto delle informazioni da raccogliere; tuttavia, il NVSC non ha concluso un contratto pubblico di compravendita, non è stato firmato alcun certificato di trasferimento e accettazione relativo al prodotto informatico creato, i diritti di proprietà dell'applicazione mobile KARANTINAS non sono stati trasferiti, e nulla indica il rilascio di un consenso ufficiale (permesso) per rendere l'applicazione mobile disponibile su vari negozi online (Google Play Store, App Store).
- 14 Sono rilevanti nel presente caso anche la normativa sugli appalti pubblici e il fatto che un'entità amministrativa pubblica che, secondo il diritto dell'Unione, è soggetta a uno dei principi fondamentali della pubblica amministrazione, ossia il principio di legalità, sia stata ritenuta responsabile di violazioni del regolamento generale sulla protezione dei dati. Il corpus normativo che disciplina gli appalti pubblici è soggetto sia al diritto nazionale sia al diritto dell'Unione; tuttavia, il diritto dell'Unione non disciplina tutti gli aspetti degli appalti pubblici e alcuni di essi sono lasciati al diritto nazionale. Secondo il diritto nazionale, una procedura di appalto pubblico si considera completata con la conclusione di un contratto pubblico di compravendita.
- 15 La LAP stabilisce condizioni preliminari chiaramente definite per la procedura negoziata senza pubblicazione di un bando di gara, il momento a partire dal quale una siffatta procedura inizia e il momento in cui si deve ritenere che le trattative abbiano avuto luogo.
- 16 Dalla corrispondenza tra la «IT sprendimai sėkmei» UAB e il NVSC risulta che il conseguimento dell'obiettivo assegnato al NVSC (la creazione di una soluzione informatica per gestire la pandemia) è stato perseguito attraverso lo sviluppo dell'applicazione e che il trattamento dei dati personali è stato pianificato in vista di tale obiettivo. Vi sono anche informazioni secondo cui le decisioni tecniche

(domande da porre, la loro formulazione, e simili) sono state modificate in funzione delle esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice (il cliente). Non è stato dimostrato che la società abbia perseguito obiettivi diversi da quello di percepire un corrispettivo per il prodotto creato.

- 17 Dal momento che il NVSC è stato riconosciuto come contitolare del trattamento dei dati personali, sorgono anche questioni relative all'interpretazione dell'articolo 4, paragrafo 7, e dell'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento generale sul trattamento dei dati in relazione alla contitolarità del trattamento dei dati.
- 18 Infine, il giudice del rinvio chiede anche come debba essere interpretato l'articolo 83, paragrafo 1, del regolamento generale sul trattamento dei dati, che prevede che «le sanzioni amministrative pecuniarie [devono essere] effettive, proporzionate e dissuasive» quando viene adottata una decisione sulla responsabilità di più soggetti.