

**Causa C- 654/23****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

2 novembre 2023

**Giudice del rinvio:**

Curtea de Apel București (Romania)

**Data della decisione di rinvio:**

20 marzo 2023

**Appellante-ricorrente:**

Inteligo Media SA

**Appellante-convenuta:**

Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP)

---

**Oggetto del procedimento principale**

Appelli proposti avverso una sentenza civile con cui è stato parzialmente accolto il reclamo formulato dalla ricorrente avverso un verbale di accertamento di un illecito amministrativo redatto dalla convenuta, sulla base del quale alla ricorrente è stata applicata la sanzione amministrativa dell'ammenda per la violazione di talune disposizioni del regolamento (UE) 2016/679, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Sulla base dell'articolo 267 TFUE e dell'articolo 19, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sull'Unione europea, si chiede l'interpretazione dell'articolo 13, paragrafi 1 e 2, e dell'articolo 15, paragrafo 2, della 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, dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, nonché dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) ad f), dell'articolo 83, paragrafo 2, nonché dell'articolo 95 del regolamento (UE) 2016/679.

### Questioni pregiudiziali

1) Nel caso in cui un editore di pubblicazioni di carattere giornalistico on-line di informazione al grande pubblico, non specializzato nel settore, per quanto riguarda le modifiche legislative rese note quotidianamente in Romania, ottenga l'indirizzo e-mail di un utente al momento della creazione da parte di quest'ultimo, a titolo gratuito, di un account utente che gli conferisce la facoltà: i) di accedere, a titolo gratuito, a un numero aggiuntivo di articoli rispetto alla pubblicazione di cui trattasi; ii) di ricevere, via e-mail, un'informazione quotidiana contenente una sintesi delle novità legislative trattate in articoli all'interno della pubblicazione e degli hyperlink ai rispettivi articoli e iii) di accedere, a pagamento, ad articoli e ad analisi aggiuntivi e/o più ampi della pubblicazione rispetto all'informazione quotidiana trasmessa gratuitamente:

a) se tale indirizzo e-mail sia ottenuto dall'editore di pubblicazioni di carattere giornalistico on-line «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della 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 relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) («direttiva 2002/58/CE»);

b) se la trasmissione da parte dell'editore di pubblicazioni di un'informazione come quella descritta al punto ii) sia effettuata «a scopi di commercializzazione diretta di propri analoghi prodotti o servizi», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE.

2) In caso di risposte affermative alla questione n. 1, lettere a) e b), quali condizioni, tra quelle previste dall'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) ad f) del regolamento (UE) 2016/679 devono essere interpretate come applicabili quando l'editore utilizza l'indirizzo e-mail dell'utente ai fini della trasmissione di un'informazione quotidiana come quella descritta nella questione n. 1, punto ii), conformemente ai requisiti previsti dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE.

3) Se l'articolo 13, paragrafo 1 e paragrafo 2 della direttiva 2002/58/CE debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che utilizza la nozione di «comunicazioni commerciali» prevista dall'articolo 2, lettera f), della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione,

in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») («direttiva 2000/31/CE») al posto della nozione di «commercializzazione diretta» prevista dalla direttiva 2002/58/CE. In caso di risposta negativa, se un'informazione come quella descritta nella questione n. 1, punto ii), costituisca «comunicazion[e] commercial[e]» ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2000/31/CE.

4) Qualora le risposte alla questione n. 1), lettere a) e b) siano negative:

a) se la trasmissione via e-mail di un'informazione quotidiana come quella descritta nella precedente questione n. 1, punto ii), costituisca «uso (...) della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta» ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE; in particolare

b) se l'articolo 95 del regolamento (UE) 2016/679, in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE, debba essere interpretato nel senso che l'inosservanza delle condizioni relative all'ottenimento di un valido consenso dell'utente ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE sarà sanzionata conformemente all'articolo 83 del regolamento (UE) 2016/679 oppure conformemente alle disposizioni del diritto nazionale contenute nell'atto di trasposizione della direttiva 2002/58/CE il quale, dal canto suo, contiene sanzioni applicabili specifiche;

5) se l'articolo 83, paragrafo 2, [del] regolamento (UE) 2016/679 debba essere interpretato nel senso che un'autorità di controllo che decide se infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria e che fissa l'ammontare di tale sanzione amministrativa in ogni singolo caso sia tenuta ad analizzare e a spiegare nell'atto amministrativo sanzionatorio l'impatto di ciascuno dei criteri previsti dalle lettere da a) a k) sulla decisione di infliggere una sanzione amministrativa, e rispettivamente sulla decisione relativa all'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicata.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

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 relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) e successive modifiche e integrazioni (in prosieguo: la «direttiva 2002/58/CE»), considerando 10, 17, 41 e articolo 1, paragrafi 1 e 2, articolo 2, lettere d) ed f), articolo 13, paragrafi da 1 a 3 [il paragrafo 1 stabilisce l'obbligo di ottenere il consenso degli abbonati per l'uso della posta elettronica a fini di commercializzazione e il paragrafo 2 prevede le condizioni in cui una persona fisica o giuridica che ha ottenuto dai suoi clienti le coordinate elettroniche per la posta elettronica, nel contesto della vendita di un prodotto o servizio, può utilizzare tali coordinate elettroniche a scopi di commercializzazione diretta di propri analoghi prodotti o servizi], articolo 15, paragrafo 2

Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («direttiva sul commercio elettronico») (in prosieguo: la «direttiva 2000/31/CE»), considerando 18 e articolo 2, lettera f) [che definisce la nozione di «comunicazioni commerciali»]

Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione (in prosieguo: la «direttiva 2015/1535»), articolo 1, paragrafo 1, lettere b) e c)

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 prosieguo: il «RGPD»), considerando 47, 70, 173, articolo 5, paragrafo 1, lettera a), articolo 6, articolo 7, paragrafi 1, 2 e 4, articolo 83, articolo 94, paragrafi 1 e 2 e articolo 95

Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte»), in particolare sentenza del 12 febbraio 2008, *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, punto 41), sentenza del 18 luglio 2013, *Consiglio nazionale dei geologi e Autorità garante della concorrenza e del mercato* (C-136/12, EU:C:2013:489, punto 28), sentenza del 6 ottobre 2021, *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi* (C-561/19, EU:C:2021:799, punto 66), sentenza del 6 ottobre 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità* (283/81, EU:C:1982:335, punti 16 e 17), e sentenza del 25 novembre 2021, *StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz* (C-102/20, EU:C:2021:954)

### **Disposizioni nazionali fatte valere**

Legea nr. 506/2004 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protecția vieții private în sectorul comunicațiilor electronice (Legge n. 506/2004 relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche

- articolo 1, paragrafo 2, che prevede che tale legge «si applica al trattamento dei dati personali connesso alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico su reti di comunicazione pubbliche elettroniche (...)», e paragrafo 3;
- articolo 2, paragrafi 1 e 2;
- articolo 12, paragrafi 1, 2, 4, in base ai quali «è vietato l'invio di comunicazioni commerciali (...) mediante posta elettronica o con qualsiasi altro

metodo che utilizzi i servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico, ad eccezione del caso in cui l'abbonato o l'utente interessato ha manifestato preliminarmente il proprio consenso espresso per ricevere comunicazioni del genere» (paragrafo 1); «se una persona fisica o giuridica ottiene in modo diretto l'indirizzo di posta elettronica di un cliente, al momento della vendita da parte di detta persona di un prodotto o servizio, (...) la persona fisica o giuridica di cui trattasi può utilizzare il rispettivo indirizzo, al fine di effettuare comunicazioni commerciali relative a prodotti o servizi simili commercializzati da tale persona, a condizione che ai clienti sia offerta in modo chiaro ed espresso la possibilità di opporsi a un siffatto uso in modo agevole e gratuito, tanto al momento dell'ottenimento dell'indirizzo di posta elettronica, quanto in occasione di ogni messaggio, qualora il cliente non si sia opposto inizialmente» (paragrafo 2); «le disposizioni dei paragrafi 1 e 3 si applicano in modo corrispondente anche agli abbonati [che sono] persone giuridiche»

- articolo 13, paragrafi 1, 2, 5, che prevede sanzioni amministrative in caso di violazione del summenzionato articolo 12;
- articolo 15, che prevede che tale legge trasponga la direttiva 2002/58/CE.

Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (Legge n. 365/2002 relativa al commercio elettronico):

- articolo 1, punto 8, che definisce la nozione di «comunicazioni commerciali» come «tutte le forme di comunicazione destinate, in modo diretto o indiretto, a promuovere prodotti, servizi, l'immagine (...) di un venditore o di un membro di una professione regolamentata (...)»;
- articolo 32, che prevede che la Legge nr. 365/2002 trasponga la direttiva 2000/31/CE.

### **Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale**

- 1 L'Inteligo Media SA (in prosieguo: la «Inteligo Media») è l'editore della pubblicazione di carattere giornalistico on-line avocatnet.ro, pubblicazione di informazione al grande pubblico sulle modifiche legislative rese note quotidianamente in Romania.
- 2 Gli utenti della pubblicazione online possono visualizzare gratuitamente e senza effettuare un'altra azione un numero massimo di articoli stabilito dalla pubblicazione stessa (6 articoli al momento dei fatti).
- 3 Nel 2018, l'Inteligo Media ha introdotto un sistema di abbonamento a pagamento, denominato «Serviciu Premium» (in prosieguo: il «Servizio Premium»), per gli utenti che, al raggiungimento del limite massimo di 6 articoli visualizzati, desiderano accedere ad articoli aggiuntivi della pubblicazione on-line.

- 4 L'abbonamento «Servizio Permium» presuppone, in una prima fase, che l'utente crei gratuitamente un account come utente della piattaforma. La creazione di un account presupponeva l'accettazione da parte dell'utente dei termini e delle condizioni contrattuali di fornitura del Servizio Premium da parte dell'Inteligo Media.
- 5 Con l'abbonamento al Servizio Premium, l'utente otteneva la facoltà di accedere gratuitamente a un numero aggiuntivo di visualizzazioni del contenuto della pubblicazione e di ricevere un'informazione quotidiana (newsletter), via e-mail, denominata «Personal Update (Aggiornamento Personale)» (tranne nel caso in cui avesse espresso l'opzione di non beneficiare di tale servizio), nonché, a pagamento e in opzione, l'accesso a tutti gli articoli della pubblicazione e, via e-mail, a una serie di informazioni quotidiane denominate «Sinteze Informativ (Sintesi informative)».
- 6 L'informazione quotidiana, via e-mail, denominata Personal Update, conteneva, in sostanza, dettagli sulle novità legislative del giorno precedente, con hyperlink agli articoli rilevanti apparsi nell'ambito della pubblicazione.
- 7 Per consentire agli utenti di esprimere, nel momento in cui viene ottenuto il loro indirizzo e-mail, l'opzione di non ricevere via e-mail l'informazione quotidiana denominata Personal Update, nel modulo di creazione dell'account appariva la voce «Nu vreau să primesc Personal Update, informarea transmisă zilnic gratuit pe e-mail de avocatnet.ro» («Non desidero ricevere Personal Update, l'informazione trasmessa ogni giorno gratuitamente via e-mail da avocatnet.ro») che doveva essere spuntata dall'utente interessato. Parimenti, al momento della ricezione di ogni informazione via e-mail, gli utenti che non desideravano più ricevere Personal Update potevano selezionare l'opzione Dezabonare (in prosieguo: «Annullamento dell'iscrizione»).
- 8 Per gli utenti che creavano il proprio account sulla piattaforma per uno scopo diverso da quello dell'abbonamento al Servizio Premium gratuito e dell'accesso di contenuto aggiuntivo, la voce relativa all'informazione Personal Update era programmata in modo da non comparire e l'informazione quotidiana Personal Update non si trasmetteva a tali categorie di utenti.
- 9 Il 26 settembre 2019 l'Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (Autorità nazionale di controllo per il trattamento dei dati personali; in prosieguo: l'«Autorità») ha redatto un verbale di accertamento e per la sanzione amministrativa con cui ha applicato alla società Inteligo Media la sanzione amministrativa dell'ammenda per un ammontare di 42 714 lei (RON) (l'equivalente di EUR 9 000); con il menzionato verbale si è ritenuto accertato che, a partire dal mese di luglio 2018, l'Inteligo Media ha trattato dati personali (e-mail, password, nome utente) di un numero di utenti (persone fisiche) pari a 4 357, sulla base di un fondamento giuridico che non era adeguato allo scopo del trattamento in esame, vale a dire la trasmissione quotidiana via e-mail dell'informazione «Personal Update», senza fornire la prova di aver ottenuto del

consenso espresso degli utenti interessati al trattamento dei loro dati personali per tale determinato scopo. L'Autorità ha concluso che l'Inteligo Media ha violato l'articolo 5, paragrafo 1, lettere a) e b), l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) e l'articolo 7 del RGPD.

- 10 La ricorrente Inteligo Media ha presentato reclamo al Tribunalul București - Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (Tribunale superiore di Bucarest - Seconda Sezione per il contenzioso amministrativo e tributario) chiedendo, in via principale, l'annullamento del summenzionato verbale e il suo esonero dalla responsabilità per illecito amministrativo.
- 11 La sentenza pronunciata il 5 giugno 2020 dal Tribunalul București, che respingeva il reclamo formulato dalla ricorrente, è stata annullata in appello dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest) e la causa è stata rinviata per un nuovo giudizio.
- 12 Nel riesaminare la causa, con sentenza civile del 15 dicembre 2021, il Tribunalul București, Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal ha accolto parzialmente il reclamo e ha ridotto il quantum dell'ammenda applicata; esso ha tuttavia confermato l'accertamento della sanzione amministrativa per la violazione del requisito dell'ottenimento del consenso espresso relativamente al trattamento dei dati via Personal Update, conformemente al RGPD.
- 13 Avverso la sentenza civile precedentemente citata hanno proposto appello sia la ricorrente sia la convenuta, appelli che sono pendenti dinanzi al giudice del rinvio, la Curtea de Apel București.

#### **Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale**

- 14 L'aspetto controverso tra le parti è il fondamento giuridico applicabile al trattamento dei dati personali degli utenti abbonati al Servizio Premium gratuito offerto dalla ricorrente in occasione dell'invio quotidiano via e-mail a tali utenti dell'informazione «Personal Update».
- 15 La ricorrente sostiene di aver trattato l'informazione «Personal Update» come una comunicazione commerciale relativa a prodotti o servizi simili a quelli che essa offre, il che comporta l'applicabilità, per quanto riguarda il trattamento dei dati personali nel caso di specie, dell'articolo 12, paragrafo 2, della Legge nr. 506/2004 che traspone nella normativa nazionale l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE. Pertanto, la ricorrente ha offerto agli utenti i) la facoltà di opporsi al ricevimento dell'informazione «Personal Update» [spuntando la casella «Nu vreau să primesc Personal Update, informarea trimisă zilnic, gratuit, pe e-mail de avocatnet.ro» («Non desidero ricevere Personal Update, l'informazione trasmessa quotidianamente, gratuitamente, via e-mail da avocatnet.ro»)], che compare al momento della creazione dell'account], e, se non si sono opposti inizialmente, (ii) la facoltà di opporsi e di scegliere in qualsiasi momento di non ricevere più l'informazione, premendo in qualsiasi momento il tasto istantaneo

Dezabonare (Annullare l'iscrizione) disponibile nell'ambito di ogni informazione «Personal Update» trasmessa via e-mail.

- 16 Inoltre, la ricorrente ha fondato il trattamento dei dati in esame anche sull'articolo 6, paragrafo 1, lettera f), [del RGPD] conformemente al quale il trattamento è legittimo se necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento.
- 17 Di conseguenza, la ricorrente ritiene che non fosse tenuta a richiedere il consenso espresso degli utenti abbonati al Servizio Premium gratuito per la trasmissione dell'informazione «Personal Update».
- 18 Inoltre, va tenuto presente che l'articolo 95 del RGPD non impone obblighi supplementari alle persone fisiche o giuridiche in relazione al trattamento nel quadro della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico qualora ad esse sia applicabile la direttiva 2002/58/CE.
- 19 L'Autorità sostiene che la direttiva 2002/58/CE non si applica nel caso di specie, e che il fondamento giuridico del trattamento dei dati personali è costituita dalle disposizioni del RGPD.

#### **Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale**

- 20 Il giudice del rinvio ritiene che la necessità del presente rinvio pregiudiziale sia determinata dal fatto che le disposizioni rilevanti del diritto dell'Unione invocate nel caso di specie non sono state oggetto di un'interpretazione da parte della Corte, e la loro interpretazione non è esente da ogni ragionevole dubbio per il giudice del rinvio, quale giudice di ultima istanza (si vedano i punti 16 e 17 della sentenza CILFIT/Ministero della Sanità, nonché il punto 66 della sentenza Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi).
- 21 Si tratta delle disposizioni dell'articolo 13, paragrafi 1 e 2 e dell'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE, nonché dell'articolo 83, paragrafo 2 e dell'articolo 95 del RGPD, dalla cui corretta interpretazione dipende la determinazione del fondamento giuridico del trattamento nel caso di specie e, implicitamente, il mantenimento o l'annullamento del verbale di accertamento impugnato.
- 22 Per quanto riguarda le prime tre questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio afferma che, per la risoluzione della controversia nazionale, è necessario chiarire le condizioni in cui si considera che l'indirizzo e-mail di un utente è ottenuto «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio», come previsto dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE, tenendo conto delle difese della ricorrente fondate sulla struttura dei servizi da essa offerti e dalla modalità di accesso ai medesimi da parte di utenti.
- 23 Inoltre, in mancanza di una definizione nella legislazione dell'Unione, è necessario chiarire la nozione di «commercializzazione diretta» contenuta

all'articolo 13 della direttiva 2002/58/CE, al fine di stabilire se il modo in cui la ricorrente ha usato gli indirizzi e-mail dei suoi abbonati corrisponda a un utilizzo ai fini di commercializzazione diretta e se tale nozione sia equivalente alla nozione di «comunicazione commerciale» utilizzata dal legislatore nazionale nell'ambito dell'articolo 12 della Legge nr. 506/2004 che traspone nel diritto nazionale l'articolo 13 della direttiva 2002/58/CE.

- 24 L'interpretazione data dalla Corte alla nozione di «commercializzazione diretta» nella sentenza StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz non apporta chiarimenti per la soluzione della controversia di cui al procedimento principale.
- 25 Per quanto riguarda la quarta questione pregiudiziale, essa è sollevata nel caso in cui la Corte consideri che l'ottenimento dell'indirizzo e-mail di un abbonato al Servizio Premium gratuito non avviene «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE. In tal caso, il giudice del rinvio chiede che si stabilisca se la trasmissione via e-mail dell'informazione Personal Update comporti l'applicabilità dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE, nel senso della necessità di ottenere il consenso preliminare dell'abbonato per «l'uso (...) della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta». Nell'ipotesi in cui quest'ultima disposizione sia applicabile nel caso di specie, occorre determinare l'atto normativo che disciplina le sanzioni per l'inadempimento delle condizioni connesse all'ottenimento di un valido consenso dell'abbonato, così come previste dall'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE.
- 26 La quinta questione pregiudiziale è necessaria dal momento che non risultano in modo chiaro dalla formulazione dell'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD gli obblighi concreti che spettano all'autorità sanzionatoria quando applica detto articolo; tale aspetto è rilevante in relazione alla modalità di determinazione di una sanzione per illecito amministrativo oggetto della controversia di cui al procedimento principale.