

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

MACIEJ SZPUNAR

presentate il 27 marzo 2025

**Causa C-654/23**

**Inteligo Media SA**

**contro**

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

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania)]

« Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 2002/58/CE – Articolo 13, paragrafo 1 – Uso della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta – Articolo 13, paragrafo 2 – Nozione di “comunicazioni commerciali” – Regolamento (UE) 2016/679 – Articolo 95 – Articolo 83, paragrafo 2 – Obbligo di motivazione »

**Introduzione**

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale presentata dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania) verte principalmente sulla questione entro quali limiti e a quali condizioni comunicazioni come un'informazione via e-mail siano consentite dall'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58/CE (2) e se siano applicabili le disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 (3).
2. Nel caso di specie sosterrò che le pratiche di commercializzazione adottate dall'operatore economico in discussione non sono confliggenti con il regime di protezione dei dati dell'Unione europea. Infatti, come si vedrà, è nella natura stessa delle pratiche di commercializzazione comportare interazioni con i dati personali e non è inusuale che l'interessato scambi i propri dati al fine di ottenere un vantaggio corrispondente.

**Contesto normativo**

**Diritto dell'Unione**

3. L'articolo 95 del RGPD, intitolato «Rapporto con la direttiva 2002/58/CE» così recita:  
«Il presente regolamento 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 su reti pubbliche di comunicazione nell'Unione, per quanto riguarda le materie per le quali sono soggette a obblighi specifici aventi lo stesso obiettivo fissati dalla direttiva 2002/58/CE».
4. L'articolo 13 della direttiva 2002/58, intitolato «Comunicazioni indesiderate», così dispone:

«1. L'uso di sistemi automatizzati di chiamata senza intervento di un operatore (dispositivi automatici di chiamata), del telefax o della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta è consentito soltanto nei confronti degli abbonati che abbiano espresso preliminarmente il loro consenso.

2. Fatto salvo il paragrafo 1, allorché una persona fisica o giuridica ottiene dai suoi clienti le coordinate elettroniche per la posta elettronica nel contesto della vendita di un prodotto o servizio ai sensi della direttiva 95/46/CE <sup>(4)</sup>, la medesima persona fisica o giuridica può utilizzare tali coordinate elettroniche a scopi di commercializzazione diretta di propri analoghi prodotti o servizi, a condizione che ai clienti sia offerta in modo chiaro e distinto al momento della raccolta delle coordinate elettroniche e ad ogni messaggio la possibilità di opporsi, gratuitamente e in maniera agevole, all'uso di tali coordinate elettroniche qualora il cliente non abbia rifiutato inizialmente tale uso.

(...)».

#### ***Diritto rumeno***

5. Le disposizioni del diritto rumeno su cui si basa il giudice del rinvio sono gli articoli 1, paragrafo 2, 12 e 13 della 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) e l'articolo 1, paragrafo 8, della Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (legge n. 365/2002 relativa al commercio elettronico) Tale ultima disposizione 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 (...)».

#### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

6. L'Inteligo Media SA 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.

7. Gli utenti della pubblicazione online possono visualizzare gratuitamente e senza effettuare un'altra azione un numero (massimo) limitato di articoli stabilito dalla pubblicazione stessa (sei articoli al momento dei fatti).

8. Il 27 luglio 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, desiderassero accedere ad articoli aggiuntivi della pubblicazione on-line.

9. L'abbonamento Servizio Premium richiedeva che l'utente creasse gratuitamente un account come utente della piattaforma. La creazione di un account presupponeva l'inserimento dell'indirizzo e-mail dell'utente e l'accettazione di quest'ultimo dei termini e delle condizioni contrattuali di fornitura del Servizio Premium da parte dell'Inteligo Media.

10. Con l'abbonamento al Servizio Premium, l'utente otteneva la facoltà di accedere a due articoli aggiuntivi al mese e di ricevere un'informazione quotidiana (newsletter), via e-mail, denominata «Personal Update (Aggiornamento Personale)» (tranne nel caso in cui l'utente 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 più dettagliate denominate «Sinteze Informative (Sintesi informative)».
11. La Personal Update, conteneva, in sostanza, dettagli sulle novità legislative del giorno precedente, con hyperlink agli articoli rilevanti apparsi nell'ambito della pubblicazione.
12. Per consentire agli utenti di esprimere, nel momento in cui viene ottenuto l'indirizzo e-mail, l'opzione di non ricevere per posta elettronica la 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. 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 («Annullamento dell'iscrizione»).
13. 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 la Personal Update non si trasmetteva a tali categorie di utenti.
14. 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, Romania; in prosieguo: la «ANSPDCP») ha redatto un verbale di accertamento e per la sanzione amministrativa con cui ha applicato alla Inteligo Media un'ammenda di 42 714 lei rumeni (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 della Personal Update, senza fornire la prova di aver ottenuto il consenso espresso degli utenti interessati al trattamento dei loro dati personali per tale scopo. La ANSPDCP 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.
15. La Inteligo Media ha presentato reclamo dinanzi al Tribunalul București – Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (Tribunale superiore di Bucarest – Seconda Sezione per il contenzioso amministrativo e tributario, Romania) chiedendo, in via principale, l'annullamento del verbale dell'ANSPDCP e il suo esonero dalla responsabilità per illecito amministrativo.
16. La sentenza pronunciata il 5 giugno 2020 da tale giudice, che respingeva il reclamo formulato dalla ricorrente, è stata annullata in appello dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania) e la causa è stata rinviata per un nuovo giudizio.

17. Dopo il riesame della causa il Tribunalul București – Secția a II-a de Contencios Administrativ și Fiscal (Tribunale superiore di Bucarest – Seconda Sezione per il contenzioso amministrativo e tributario), con sentenza civile del 15 dicembre 2021, ha accolto parzialmente il reclamo e ha ridotto il *quantum* dell'ammenda applicata; tuttavia, esso ha 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.
18. 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 (Corte d'appello di Bucarest).
19. Il giudice del rinvio ritiene che l'esito del procedimento principale dipenda dall'individuazione dell'appropriata base giuridica per il trattamento dei dati personali in discussione nel procedimento principale e delle condizioni che devono essere soddisfatte affinché detto trattamento sia effettuato in modo legittimo ai sensi della direttiva 2002/58 e del RGPD.
20. Ad avviso del giudice in parola è necessario chiarire, in primo luogo, le condizioni in cui si può ritenere che l'indirizzo e-mail di un utente sia stato ottenuto «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio», come previsto all'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, in secondo luogo, la portata della nozione di «commercializzazione diretta» di cui all'articolo 13 della direttiva medesima e, in terzo luogo, se tale nozione sia equivalente a quella di «comunicazione commerciale» utilizzata dal legislatore nazionale nel recepire l'articolo 13 di detta direttiva.
21. Inoltre, se, nella presente causa, gli indirizzi e-mail degli utenti non sono stati ottenuti «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, sarebbe necessario stabilire se la trasmissione via e-mail della Personal Update comporti o meno l'applicabilità dell'articolo 13, paragrafo 1, di tale direttiva, relativo all'ottenimento del consenso preliminare degli utenti, e confermare quali disposizioni prevedano una sanzione per l'eventuale violazione di tale norma.
22. Infine, il giudice del rinvio ritiene necessario chiarire gli obblighi che incombono all'ANSPDCP con l'applicazione dell'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD, nella misura in cui tali obblighi non risultano in modo chiaro dalla formulazione di detto articolo.
23. In tali circostanze il giudice del rinvio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti 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];
  - 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].
- 2) In caso di risposte affermativo alla questione n. 1, lettere a) e b), quali condizioni, tra quelle previste dall'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) ad f) del [RGPD] 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] 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] (5) al posto della nozione di «commercializzazione diretta» prevista dalla direttiva 2002/58. In caso di risposta negativa, se un'informazione come quella descritta nella questione n. 1, punto ii), costituisca «comunicazione[e] commercial[e]» ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della [direttiva 2000/31].
- 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]; in particolare
  - b) se l'articolo 95 del [RGPD], in combinato disposto con l'articolo 15, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, 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] sarà sanzionata conformemente all'articolo 83 del [RGPD] oppure conformemente alle disposizioni del diritto nazionale contenute nell'atto di trasposizione della [direttiva 2002/58] il quale, dal canto suo, contiene sanzioni applicabili specifiche;
- 5) Se l'articolo 83, paragrafo 2, del [RGPD] 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».

24. Le parti nel procedimento principale, la Romania e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. La Interligo Media e la Commissione hanno partecipato all'udienza tenutasi il 27 novembre 2024.

### **Analisi**

#### ***Sulle questioni pregiudiziali prima e quarta***

25. Con la prima questione e con la prima parte della quarta questione, che esaminerò congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se si possa ritenere che l'indirizzo e-mail di un utente, ottenuto al momento della creazione, da parte di quest'ultimo, di un account online che gli conferisce la facoltà i) di accedere, a titolo gratuito, a un numero di articoli della 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 dettagliati della pubblicazione, sia ottenuto «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio» e se la trasmissione dell'informazione quotidiana descritta al punto ii) costituisca «commercializzazione diretta» di «analoghi prodotti o servizi», ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58.

26. L'articolo 13 della direttiva in parola disciplina la legittimità delle comunicazioni indesiderate.

27. A tal fine, l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/58 consente l'uso di sistemi automatizzati di chiamata senza intervento di un operatore (dispositivi automatici di chiamata), del telefax o della posta elettronica a fini di commercializzazione diretta purché le comunicazioni siano trasmesse agli utenti che abbiano espresso preliminarmente il loro consenso, vale a dire a coloro che abbiano «accettato».

28. L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, d'altra parte, stabilisce un'eccezione in forza della quale le informazioni di contatto elettroniche ottenute dagli utenti ai sensi del RGPD e nel contesto della vendita di un prodotto o servizio possono essere utilizzate a scopi di commercializzazione diretta di analoghi prodotti o servizi senza consenso preliminare, a condizione che agli utenti sia offerta la possibilità di «rinunciare» a ricevere tali comunicazioni all'atto della raccolta delle loro informazioni di contatto. Qualora non rinunci in quel momento, all'utente deve essere fornita un'ulteriore opportunità in tal senso al ricevimento di ciascuna comunicazione di commercializzazione diretta.

29. Congiuntamente, tali disposizioni disciplinano le condizioni alle quali le comunicazioni di commercializzazione diretta sono consentite. Qualora la Corte ritenesse che una comunicazione come quella in discussione nel procedimento principale non costituisca commercializzazione diretta, la stessa non rientrerebbe nell'ambito di applicazione di nessuna

delle due disposizioni e l'analisi della Corte si limiterebbe all'ambito di applicazione del RGPD. Di conseguenza, occorre anzitutto stabilire se una comunicazione quale la Personal Update costituisca commercializzazione diretta.

30. Al fine di stabilire se una comunicazione abbia come finalità la commercializzazione diretta, la Corte ha dichiarato che occorre, in primo luogo, verificare se una siffatta comunicazione persegua uno scopo commerciale e, in secondo luogo, se si rivolga direttamente e individualmente ad un consumatore (6).

31. Una comunicazione che persegue uno scopo commerciale è una comunicazione che ha come oggetto o è collegata ad «acquistare e vendere (...) al fine di generare entrate o profitti» (7). La questione se la Personal Update persegua tale finalità è controversa tra le parti. A parere dell'ANSPDCP e del governo rumeno, i contenuti di tale newsletter erano meramente editoriali (8) e pertanto non potevano essere classificati come commercializzazione diretta. La Inteligo Media e la Commissione, per contro, sostengono che l'informazione abbia uno scopo commerciale, nella misura in cui promuove gli articoli disponibili sulla piattaforma dell'editore.

32. Sono maggiormente persuaso da quest'ultimo argomento. Emerge in maniera chiara che il fine di tali e-mail non è quello di fornire, a titolo gratuito, un resoconto delle modifiche legislative intervenute in Romania che l'utente può leggere integralmente e comodamente all'interno della propria casella di posta elettronica. Piuttosto, mediante i collegamenti hyperlink agli articoli presenti sulla pagina web della pubblicazione, la Personal Update fornisce agli utenti una «previsualizzazione» di articoli con l'intento di indurli a leggere più velocemente gli otto articoli gratuiti disponibili ogni mese.

33. A tale proposito, è utile distinguere tra [cosiddetti] *paywall* «hard» e «metered» utilizzati dalle pubblicazioni giornalistiche online. Nel caso di un «hard» *paywall*, prima di accedere a qualsiasi contenuto, l'utente è tenuto a pagare un abbonamento. Sebbene ciò garantisca agli editori un profitto diretto ogni qualvolta un utente accede a un qualsiasi articolo, dal punto di vista degli editori, esso comporta il rischio di dissuadere i potenziali clienti. Un «metered» *paywall*, per contro, rappresenta una strategia utilizzata dagli editori al fine di indurre gli utenti ad acquistare in ultima istanza un abbonamento completo, consentendo loro di accedere gratuitamente a un numero limitato di articoli prima di richiedere il pagamento (9).

34. Lo scopo commerciale del «metered» *paywall* della Inteligo Media è evidente ove si consideri il pubblico a cui è rivolta la Personal Update. Presumibilmente, qualsiasi utente che fornisca le proprie informazioni elettroniche ad avocatnet.ro al fine di visualizzare più di sei articoli gratuiti al mese e ricevere l'informazione via e-mail ha, quantomeno, un interesse di base a rimanere aggiornato sulle modifiche legislative in Romania. La Personal Update garantisce che ogni giorno siffatti utenti ricevano direttamente vari hyperlink ad articoli riguardanti un argomento di loro interesse. È probabile che tali utenti accedano a otto articoli nel giro di pochi giorni o settimane, e che non abbiano altra scelta se non quella di pagare un

abbonamento completo qualora intendano leggere articoli aggiuntivi nella parte restante del mese.

35. Pertanto, inducendo gli utenti all'acquisto di un abbonamento completo, la Personal Update persegue lo scopo commerciale diretto a generare entrate nell'ambito del modello di «metered» *paywall*.

36. Affinché possa costituire commercializzazione diretta, la Personal Update deve inoltre rivolgersi direttamente e individualmente ad un consumatore (10). La Corte ha dichiarato che tale condizione è soddisfatta quando la comunicazione compare direttamente nella casella di posta elettronica privata dell'utente interessato. Secondo l'ordinanza di rinvio, ciò è precisamente il modo in cui la Personal Update compariva per gli utenti che hanno fornito le loro informazioni elettroniche alla Inteligo Media.

37. Pertanto, secondo la giurisprudenza della Corte, una comunicazione quale quella in discussione nel procedimento principale costituisce commercializzazione diretta.

38. In seguito, occorre verificare se gli indirizzi e-mail di cui si tratta siano stati ottenuti «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio» ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58. In tal caso, il consenso preliminare non sarebbe necessario.

39. La stessa direttiva 2002/58 non fornisce molte indicazioni riguardo al significato preciso di tale espressione. Un siffatto termine, che non contiene alcun rinvio espresso al diritto degli Stati membri al fine di determinare il suo senso e la sua portata, deve di norma dar luogo, in tutta l'Unione, ad un'interpretazione autonoma e uniforme (11).

40. In base ad una definizione comunemente riconosciuta, la «vendita» è un accordo che comporta necessariamente il *pagamento di un prezzo* in cambio di un bene o di un servizio (12).

41. In considerazione del fatto che si tratta di un servizio, è possibile, inoltre, cercare un orientamento nella giurisprudenza della Corte relativa alla direttiva 2000/31 e alle pertinenti disposizioni del Trattato.

42. Nell'ambito della direttiva 2000/31, la Corte ha dichiarato che la remunerazione per un servizio non è necessariamente versata dai soggetti che ne fruiscono (13). La Corte ha precisato che ciò si verifica nel caso in cui la prestazione effettuata a titolo gratuito sia fornita da un prestatore a fini pubblicitari, dato che il costo di tale attività è così integrato nel prezzo di vendita di tali beni o di tali servizi (14).

43. Ciò è precisamente quanto avviene nel procedimento principale. Come rilevato in precedenza, il servizio fornito «a titolo gratuito» dalla Inteligo Media (la fornitura della Personal Update e l'accesso ad articoli aggiuntivi) era destinato a promuovere l'acquisto del piano di abbonamento completo, perseguendo pertanto uno scopo pubblicitario. Analogamente alla sentenza nella causa *McFadden*, il costo della fornitura di siffatto servizio è incorporato nel prezzo del servizio principale, il quale, nel caso di specie, è l'abbonamento



completo. Tale forma indiretta di remunerazione soddisfa il requisito del pagamento ai sensi della definizione di «vendita» fornita dalla Corte.

44. Inoltre, anche nel contesto della libera prestazione di servizi ai sensi degli articoli 56 e 57 TFUE, poco importa *chi* retribuisce il prestatore per detto servizio (15). Infatti, discende da costante giurisprudenza che l'articolo 57 TFUE non richiede che il servizio fornito sia pagato da coloro che ne fruiscono (16).

45. In aggiunta a ciò, non va dimenticato che, nella moderna era digitale, i dati stessi sono considerati come una merce (17). Pertanto, si potrebbe ritenere che, poiché i dati sono stati raccolti «nel contesto della vendita», sia sufficiente che, in luogo di un corrispettivo economico, un utente fornisca i propri dati personali in cambio di un bene o di un servizio di valore per l'utente stesso.

46. In conclusione, propongo di rispondere alla prima questione e alla prima parte della quarta questione che l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58 deve essere interpretato nel senso che l'indirizzo e-mail di un utente, ottenuto al momento della creazione, da parte di quest'ultimo, di un account online che gli conferisce la facoltà i) di accedere, a titolo gratuito, a un numero di articoli della 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 dettagliati della pubblicazione, è ottenuto «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio». La trasmissione dell'informazione quotidiana descritta al punto ii) costituisce «commercializzazione diretta» di «analoghi prodotti o servizi», ai sensi della medesima disposizione.

47. Tenuto conto della risposta proposta per la prima questione e la prima parte della quarta questione, non occorre rispondere alla seconda parte della quarta questione.

#### ***Sulla seconda questione pregiudiziale***

48. Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, di stabilire quali fra le condizioni previste dall'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) a f) del RGPD siano applicabili quando il titolare del trattamento utilizza l'indirizzo e-mail di un utente per trasmettere un'informazione quotidiana come la Persona Update, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58.

49. L'articolo 95 del RGPD specifica che tale regolamento 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 su reti pubbliche di comunicazione nell'Unione europea, per quanto riguarda le materie per le quali sono soggette a obblighi specifici aventi lo stesso obiettivo fissati dalla direttiva 2002/58. Il rapporto tra tale direttiva e il RGPD è pertanto regolato dal principio *lex specialis derogat legi generali*: ogni qualvolta una disposizione specifica della direttiva 2002/58 comporta obblighi che abbiano il medesimo obiettivo delle corrispondenti disposizioni del RGPD, si deve applicare la disposizione della direttiva 2002/58.

50. Sono del parere che, con riguardo alla commercializzazione automatica e diretta nell'ambito della vendita di un prodotto o di un servizio, l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58 disciplini in maniera esaustiva le condizioni e le finalità del trattamento, nonché i diritti dell'interessato, e imponga «obblighi specifici» al titolare del trattamento, ai sensi dell'articolo 95 del RGPD. In particolare, ritengo che l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58 regoli in maniera esaustiva la questione del consenso. Ciò può dedursi, segnatamente, dal fatto che tale disposizione costituisce un'eccezione all'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva in parola, il quale impone il consenso preliminare.

51. Pertanto, la liceità del trattamento può essere stabilita sulla base dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58. Il ricorso al RGPD, in particolare all'articolo 6, paragrafo 1, lettere da a) a f), di tale regolamento, non è possibile né necessario.

52. Di conseguenza, propongo di rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, in combinato disposto con l'articolo 95 del RGPD, deve essere interpretato nel senso che, qualora il titolare del trattamento utilizzi l'indirizzo e-mail di un utente per trasmettere un'informazione quotidiana, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, e il trattamento dei dati personali sia stato ritenuto lecito sulla base di tale disposizione, l'articolo 6 del RGPD non è applicabile.

#### ***Sulla terza questione pregiudiziale***

53. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 13, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2002/58 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa nazionale che, nel recepire tale direttiva, sostituisca la nozione di «commercializzazione diretta» con quella di «comunicazioni commerciali», ai sensi dell'articolo 2, lettera f), della direttiva 2000/31.

54. L'articolo 2, lettera f), della direttiva 2000/31 definisce le «comunicazioni commerciali» come «tutte le forme di comunicazione destinate, in modo diretto o indiretto, a promuovere beni, servizi o l'immagine di un'impresa, di un'organizzazione o di una persona che esercita un'attività commerciale, industriale, artigianale o una libera professione».

55. Ai sensi di tale disposizione, le indicazioni che consentono di accedere direttamente all'attività di tale impresa, organizzazione o persona, come un nome di dominio («*domain name*») o un indirizzo di posta elettronica non sono, di per sé, comunicazioni commerciali, né lo sono le comunicazioni relative a beni, servizi o all'immagine di tale impresa, organizzazione o persona elaborate in modo da essa indipendente, in particolare se fornite a titolo gratuito.

56. Tuttavia, come precedentemente spiegato, affinché una comunicazione costituisca «commercializzazione diretta» ai sensi della direttiva 2002/58, essa deve avere uno scopo commerciale ed essere indirizzata direttamente e individualmente a un consumatore. In tale contesto, le comunicazioni commerciali hanno una portata più ampia comprendente la nozione di commercializzazione diretta; pertanto, qualsiasi commercializzazione diretta costituisce una comunicazione commerciale, ma non tutte le comunicazioni commerciali costituiscono commercializzazione diretta.

57. Di conseguenza, ritengo che la terza questione sia ipotetica riguardo al caso di specie di cui al procedimento principale e, dunque, nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, irricevibile. Essa non risulta necessaria ai fini della risoluzione del procedimento principale. Il giudice del rinvio può pronunciarsi sulla causa dinanzi ad esso pendente senza che occorra rispondere alla terza questione. Infatti, nell'ambito della presente domanda di pronuncia pregiudiziale, non spetta al giudice nazionale cercare di chiarire, in astratto, se uno Stato membro abbia recepito correttamente il diritto derivato. A tale riguardo la sede più appropriata è quella del procedimento di infrazione.

#### ***Sulla quinta questione pregiudiziale***

58. Con la quinta questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se allorché un'autorità di controllo infligge una sanzione amministrativa pecuniaria, essa sia tenuta ad analizzare e a spiegare nell'atto amministrativo di cui si tratti l'impatto di ciascuno dei criteri previsti dall'articolo 83, paragrafo 2, lettere da a) a k) del RGPD.

59. Poiché tale questione riguarda l'ipotesi in cui il RGPD fosse applicabile al caso di specie, e in considerazione del fatto che la mia analisi mi porta a concludere che il presente caso rientra unicamente nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, non occorre rispondere a tale questione pregiudiziale.

60. Le seguenti osservazioni sono pertanto formulate soltanto nell'ipotesi in cui la Corte dovesse considerasse applicabile il RGPD.

61. Ai sensi dell'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD, al momento di decidere se infliggere una sanzione amministrativa pecuniaria e di fissare l'ammontare della stessa in ogni singolo caso, si deve tenere *debito conto* dell'elenco che segue in tale disposizione ([18](#)).

62. Mentre l'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD delinea innanzitutto gli obblighi imposti alle autorità competenti (e non i diritti degli interessati), l'articolo 83, paragrafo 8, del medesimo regolamento specifica che l'esercizio da parte dell'autorità di controllo dei poteri attribuiti da detto articolo è soggetto a garanzie procedurali adeguate in conformità del diritto dell'Unione e degli Stati membri, inclusi il ricorso giurisdizionale effettivo e il giusto processo ([19](#)).

63. Inoltre, l'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD deve essere interpretato alla luce del principio generale del diritto dell'Unione, secondo cui il diritto a una buona amministrazione comprende l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni. L'obbligo per l'amministrazione di motivare una decisione in modo sufficientemente dettagliato e concreto al fine di consentire all'interessato di comprendere le ragioni del provvedimento individuale che gli arreca pregiudizio costituisce pertanto il corollario del principio del rispetto dei diritti della difesa, principio generale del diritto dell'Unione ([20](#)).

64. In conclusione, fintantoché un soggetto sia nella posizione di comprendere i motivi del provvedimento individuale che lo riguarda, tale principio è soddisfatto, senza che occorra esaminare in dettaglio ciascuno degli elementi di cui all'articolo 83, paragrafo 2, del RGPD.

#### **Conclusioni**

65. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere nei seguenti termini alle questioni proposte dalla Curtea de Apel București (Corte d'appello di Bucarest, Romania):

1) L'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)

deve essere interpretato nel senso che:

l'indirizzo e-mail di un utente, ottenuto al momento della creazione, da parte di quest'ultimo, di un account online che gli conferisce la facoltà i) di accedere, a titolo gratuito, a un numero di articoli della 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 dettagliati della pubblicazione, è ottenuto «nel contesto della vendita di un prodotto o servizio». La trasmissione dell'informazione quotidiana descritta al punto ii) costituisce «commercializzazione diretta» di «analoghi prodotti o servizi», ai sensi della medesima disposizione.

2) L'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58, in combinato disposto con l'articolo 95, 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).

deve essere interpretato nel senso che:

qualora il titolare del trattamento utilizzi l'indirizzo e-mail di un utente per trasmettere un'informazione quotidiana, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, della direttiva 2002/58 e il trattamento dei dati personali sia stato ritenuto lecito sulla base di tale disposizione, l'articolo 6 del regolamento 2016/679 non è applicabile.

---

[1](#) Lingua processuale: l'inglese.

---

[2](#) Direttiva 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) (GU 2002, L 201, pag. 37), come modificata dalla direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009 L 337, pag. 11).

---

[3](#) Regolamento 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 2016, L 119, pag. 1; (in prosieguo: il «RGPD»).

---

[4](#) 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 (GU 1995 L 281, pag. 31)..

---

[5](#) Direttiva 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») (GU 2000, L 178, pag. 1).

---

[6](#) V. sentenza del 25 novembre 2021, StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz (C-102/20, EU:C:2021:954, punto 47).

---

[7](#) Oxford English Dictionary, «commerce», disponibile all'indirizzo [https://www.oed.com/dictionary/editorial\\_adj?tab=meaning\\_and\\_use#5741224](https://www.oed.com/dictionary/editorial_adj?tab=meaning_and_use#5741224).

---

[8](#) Il termine «editoriale» si riferisce ai «contenuti di un giornale, di una rivista, ecc. redatti o editi dai loro redattori e diversi dagli annunci pubblicitari». Oxford English Dictionary, disponibile all'indirizzo [https://www.oed.com/dictionary//editorial\\_adj?tab=meaning\\_and\\_use#5741224..](https://www.oed.com/dictionary//editorial_adj?tab=meaning_and_use#5741224..)

---

[9](#) V. Papadopoulos, P., Snyder, P. Athanasakis, D., e Livshits, B., *Keeping out the Masses: Understanding the Popularity and Implications of Internet Paywalls*, in «WWW '20: Proceedings of The Web Conference 2020 », Association for Computing Machinery, New York, NY, United States,, pagg. 1433–1444, <https://doi.org/10.1145/3366423.3380217>

---

[10](#) V. sentenza del 25 novembre 2021, StWL Städtische Werke Lauf a.d. Pegnitz (C-102/20, EU:C:2021:954, punto 47)

---

[11](#) V. sentenza del 22 giugno 2021, (C-439/19, EU:C:2021:504, punto 81 e giurisprudenza ivi citata).

---

[12](#) V., con riferimento alla situazione in cui vengono trasferiti i diritti di proprietà su un bene materiale o immateriale, sentenze del 3 luglio 2012, (C-128/11, EU:C:2012:407, punto 42), e del 16 settembre 2021, (C-410/19, EU:C:2021:742, punto 40).

---

[13](#) V. sentenza del 15 settembre 2016, Mc Fadden (C-484/14, EU:C:2016:689, punti 41 e 42 e giurisprudenza ivi citata).

---

[14](#) V. sentenza del 15 settembre 2016, Mc Fadden (C-484/14, EU:C:2016:689, punto 42).

---

[15](#) V., a titolo esemplificativo, Müller-Graff, P.-Chr., in Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Munich, 3<sup>a</sup> edizione, 2018, Art. 56 AEUV, punto 21.

---

[16](#) V. sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria (C-179/14, EU:C:2016:108, punto 155 e giurisprudenza ivi citata).

---

[17](#) Per una trattazione dettagliata sulla trasformazione dei dati in patrimonio digitale, v. Noto La Diega, G. in Bakhoum, M., Conde Gallego, B., Mackenrodt, M., e Gintarė Surblytė-Namavičienė, G. (eds.), *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law: Towards a Holistic Approach?*, Berlino, 2018, pag. 452. A tal proposito, il quotidiano *The Economist* ha definito la risorsa più preziosa al mondo «non più il petrolio, ma i dati», v. *Regulating the Internet Giants: The World's Most Valuable Resource Is No Longer Oil, but Data*, *Economist* (6 maggio 2017), <http://www.economist.com/news/leaders/21721656-data-economy-demands-new-approach-antitrust-rules-worlds-most-valuable-resource>.

---

[18](#) La disposizione riflette il considerando 150 del RGPD, il quale stabilisce che la 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.

---

[19](#) Tale disposizione rispecchia il considerando 148 del RGPD, il quale è formulato in termini quasi identici. È interessante rilevare che il considerando rimanda alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e non al diritto degli Stati membri.

---

[20](#) V. sentenza dell'8 maggio 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punto 57).