



## Raccolta della giurisprudenza

ORDINANZA DEL TRIBUNALE (Decima Sezione)

29 aprile 2025\*

«Ricorso di annullamento – Protezione dei dati personali – Parere del Comitato europeo per la protezione dei dati sul consenso valido nel contesto dei modelli «consenso o pagamento» attuati dalle piattaforme online di grandi dimensioni – Articolo 64, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2016/679 – Atto non impugnabile – Irricevibilità – Responsabilità – Danno – Nesso causale – Ricorso manifestamente infondato in diritto»

Nella causa T-319/24,

**Meta Platforms Ireland Ltd**, con sede in Dublino (Irlanda), rappresentata da H.-G. Kamann, F. Louis, M. Braun, A. Vallery, avvocati, P. Nolan, B. Johnston, D. Breatnach, L. Joyce, solicitors, D. McGrath, E. Egan McGrath, SC, S. Horan e H. Godfrey, barristers,

ricorrente,

contro

**Comitato europeo per la protezione dei dati**, rappresentato da I. Vereecken, M. Gufflet, C. Foglia e N. Peris Brines, in qualità di agenti, assistite da G. Ryelandt, E. de Lophem, P. Vernet e G. Haumont, avvocati,

convenuto,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione),

composto da O. Porchia, presidente, L. Madise (relatore) e S. Verschuur, giudici,

cancelliere: V. Di Bucci

vista la fase scritta del procedimento, in particolare:

- il ricorso depositato presso la cancelleria del Tribunale il 27 giugno 2024,
- l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Comitato europeo per la protezione dei dati con atto separato depositato presso la cancelleria del Tribunale il 18 settembre 2024,
- le osservazioni della ricorrente sull'eccezione di irricevibilità depositate presso la cancelleria del Tribunale il 31 ottobre 2024,

\* Lingua processuale: l'inglese.

- le istanze di intervento del Consiglio dell'Unione europea, del Parlamento europeo e della Chamber of Progress depositate presso la cancelleria del Tribunale, rispettivamente, il 19 settembre, il 1° e il 2 ottobre 2024,

ha emesso la seguente

### **Ordinanza**

- 1 Con il suo ricorso, la ricorrente, Meta Platforms Ireland Ltd (in prosieguo: la «Meta»), chiede, da un lato, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, l'annullamento del parere 8/2024, del 17 aprile 2024, del Comitato europeo per la protezione dei dati (in prosieguo: l'«EDPB») sul consenso valido nel contesto dei modelli «consenso o pagamento» attuati dalle piattaforme online di grandi dimensioni (in prosieguo: il «parere impugnato») e, dall'altro, ai sensi dell'articolo 268 TFUE, il risarcimento del danno che essa avrebbe subito a causa di tale parere.

### **Fatti**

- 2 Il parere impugnato è stato adottato dall'EDPB, ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, 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 2016, L 119, pag. 1), su richiesta di tre autorità di controllo in materia di protezione dei dati personali, vale a dire la Datatilsynet (Autorità per la protezione dei dati, Norvegia), l'Autoriteit Persoonsgegevens (Autorità per la protezione dei dati, Paesi Bassi) e l'Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (Commissario per la protezione dei dati e la libertà di informazione di Amburgo, Germania). Tali autorità intendevano ottenere un parere che chiarisse in quali circostanze e a quali condizioni le prassi attuate dalle «piattaforme online di grandi dimensioni», consistenti nell'offrire agli utenti la scelta tra, da un lato, il consenso al trattamento di dati personali per finalità di pubblicità comportamentale e, dall'altro, il pagamento di un corrispettivo per beneficiare del servizio senza che i loro dati personali fossero trattati per tali finalità (in prosieguo: i «modelli “consenso o pagamento”»), potessero essere considerate conformi al requisito di un consenso valido, ai sensi del regolamento 2016/679.
- 3 Nel parere impugnato, l'EDPB fornisce un elenco di elementi da valutare, caso per caso, per stabilire se un titolare del trattamento, ai sensi dell'articolo 4, punto 7, del regolamento 2016/679, debba essere considerato una «piattaforma online di grandi dimensioni» ai fini di tale parere, sottolineando al contempo che detto elenco non è esaustivo e che tali elementi non si applicano cumulativamente. Detti elementi includono il fatto che la piattaforma attira un gran numero di interessati in qualità di utenti, la posizione dell'impresa sul mercato, il numero di interessati coinvolti, il volume dei dati trattati o l'estensione geografica dell'attività di trattamento. Viene precisato che la nozione di «piattaforma online» può comprendere, senza limitarsi ad esse, le «piattaforme online», come definite all'articolo 3, lettera i), del regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali) (GU 2022, L 277, pag. 1), e che le «piattaforme online di grandi dimensioni» possono anche essere titolari del trattamento delle «piattaforme online di dimensioni molto grandi», come definite all'articolo 33, paragrafo 1, del medesimo regolamento, o «gatekeeper», come definiti all'articolo 3, paragrafo 1,

del regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali) (GU 2022, L 265, pag. 1).

- 4 Nel merito, nel parere impugnato l'EDPB evidenzia che, quando si chiede agli utenti di prestare il consenso al trattamento dei loro dati personali al fine di trasmettere loro pubblicità comportamentali, tale consenso, per essere valido, deve essere ottenuto nel rispetto dei principi e delle norme enunciati nel regolamento 2016/679. Esso deve, in particolare, essere libero, specifico, informato e inequivocabile, e riguardare trattamenti di dati effettuati nel rispetto dei principi di necessità, di proporzionalità, di limitazione delle finalità, di minimizzazione dei dati e di correttezza. L'EDPB sottolinea che la valutazione, da parte delle autorità di controllo nazionali competenti, del rispetto di tali condizioni deve essere effettuata caso per caso.
- 5 L'EDPB ritiene che, nella maggior parte dei casi, non sia possibile per una «piattaforma online di grandi dimensioni», come contemplata nel parere impugnato, rispettare i requisiti relativi alla validità del consenso se essa si limita a offrire all'utente la scelta «binaria» tra prestare il proprio consenso al trattamento di dati personali a fini di pubblicità comportamentale e pagare un corrispettivo per poter beneficiare del servizio in questione senza ricevere pubblicità comportamentale. L'EDPB indica che, qualora elaborino un'«alternativa equivalente» alla versione del servizio basata sulla pubblicità comportamentale, le piattaforme online di grandi dimensioni dovrebbero valutare la possibilità di proporre agli utenti un'«alternativa equivalente» che non implichi il pagamento di un corrispettivo. Laddove, tuttavia, decidano di chiedere un corrispettivo per l'accesso all'«alternativa equivalente», dovrebbero anche valutare la possibilità di proporre un'ulteriore alternativa, gratuita e priva di pubblicità comportamentale, accompagnata, ad esempio, da una forma di pubblicità che comporti il trattamento di una quantità inferiore di dati personali (o di nessun dato personale), come la pubblicità contestuale, la pubblicità basata su argomenti selezionati dall'utente o la pubblicità generale. Secondo l'EDPB, nella maggior parte dei casi il fatto che il titolare del trattamento offra o meno gratuitamente un'ulteriore alternativa senza pubblicità comportamentale avrà un impatto significativo sulla valutazione della validità del consenso, in particolare per quanto riguarda la questione se l'interessato possa rifiutare o revocare il proprio consenso senza subire pregiudizio.
- 6 Per quanto riguarda quest'ultimo profilo, l'EDPB osserva segnatamente che occorre che l'importo del corrispettivo richiesto per la versione a pagamento del servizio non sia tale da impedire agli interessati di operare una scelta libera e di rifiutare di prestare il loro consenso. L'EDPB sottolinea che i dati personali non possono essere considerati un bene commerciabile e che il diritto alla protezione di tali dati si applica a tutti, indipendentemente dal pagamento di un corrispettivo o dalla situazione finanziaria. Un pregiudizio potrebbe verificarsi anche quando gli interessati non pagano un corrispettivo per rifiutare il consenso e sono quindi esclusi dal servizio se non prestano il consenso, in particolare nel caso in cui tale servizio svolga un ruolo essenziale nella loro vita quotidiana o nella loro partecipazione alla vita sociale o sia determinante per l'accesso alle reti professionali.
- 7 Inoltre, l'EDPB indica che è altresì necessario prendere in considerazione la posizione del titolare del trattamento e il suo potere nei confronti dell'interessato. Qualora, in una determinata situazione, esista un evidente squilibrio tra il primo e il secondo, quest'ultimo potrebbe sentirsi costretto ad adottare una decisione che altrimenti non avrebbe preso. L'EDPB aggiunge che, quando si trova di fronte a un modello «consenso o pagamento», l'interessato dovrebbe essere libero di scegliere la finalità o le varie finalità di trattamento dei dati che intende accettare, anziché essere obbligato a prestare il proprio consenso a un insieme di finalità.

- 8 Il parere impugnato contiene inoltre considerazioni sulle condizioni alle quali il consenso dell'utente ottenuto dalle piattaforme online di grandi dimensioni nell'ambito di modelli «consenso o pagamento» relativi alla pubblicità comportamentale può essere considerato informato, specifico e inequivocabile.

### **Conclusioni delle parti**

- 9 La Meta chiede che il Tribunale voglia:
- annullare il parere impugnato nella sua interezza o, in subordine, nelle sue parti pertinenti;
  - a titolo di responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea:
    - ordinare all'EDPB di adottare tutte le misure per porre fine alla violazione commessa con l'emanazione del parere impugnato, anche revocando quest'ultimo;
    - ordinare all'EDPB di versarle un risarcimento per il danno da essa subito a causa del parere impugnato;
    - ordinare alle parti di informare il Tribunale, entro un termine di tre mesi a decorrere dalla data di pronuncia della decisione del Tribunale, dell'importo del risarcimento ottenuto mediante accordo;
    - ordinare che, in mancanza di accordo, le parti trasmettano al Tribunale, entro lo stesso termine, un'esposizione dei loro argomenti con valori numerici a sostegno;
    - dichiarare che il parere impugnato non poteva legittimamente imporre l'obbligo di un'ulteriore alternativa gratuita;
    - ordinare ogni altra forma di risarcimento conforme ai principi generali della responsabilità extracontrattuale comuni ai diritti degli Stati membri, compresi il risarcimento in natura e una decisione di accertamento, che il Tribunale ritenga appropriata;
  - condannare l'EDPB alle spese.
- 10 Nella sua eccezione di irricevibilità, sollevata ai sensi dell'articolo 130, paragrafo 1, del regolamento di procedura del Tribunale, l'EDPB chiede che il Tribunale voglia:
- respingere il ricorso di annullamento in quanto irricevibile;
  - respingere il ricorso per responsabilità extracontrattuale in quanto irricevibile;
  - condannare la Meta alle spese.
- 11 Nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la Meta chiede che il Tribunale voglia:
- respingere l'eccezione di irricevibilità;

– riservare le spese.

### **In diritto**

- 12 Secondo l'articolo 130, paragrafi 1 e 7, del regolamento di procedura, se il convenuto lo chiede, il Tribunale può statuire mediante ordinanza sull'irricevibilità senza avviare la discussione nel merito. Inoltre, ai sensi dell'articolo 126 del medesimo regolamento, quando il ricorso è manifestamente infondato in diritto, il Tribunale può statuire in qualsiasi momento con ordinanza motivata, senza proseguire il procedimento.
- 13 Nel caso di specie, il Tribunale, ritenendo di essere sufficientemente edotto dagli atti di causa, decide di statuire senza proseguire il procedimento.

### ***Sulle conclusioni di annullamento***

- 14 L'EDPB eccepisce l'irricevibilità delle conclusioni di annullamento in quanto, da un lato, il parere impugnato non sarebbe un atto impugnabile e, dall'altro, la Meta non sarebbe né direttamente né individualmente interessata dal parere impugnato.
- 15 Per quanto riguarda il primo motivo di irricevibilità, l'EDPB sostiene che il parere impugnato non produce alcun effetto giuridico sulla situazione della Meta. Esso deduce che i pareri adottati in forza dell'articolo 64 del regolamento 2016/679 si distinguono dalle decisioni vincolanti previste all'articolo 65, paragrafo 1, del medesimo regolamento, in quanto gli stessi non hanno effetti giuridici propri. A tal riguardo, l'articolo 64, paragrafo 7, di detto regolamento prevedrebbe soltanto che le autorità di controllo competenti debbano «tenere nella massima considerazione» tali pareri, e solo un'eventuale decisione vincolante successiva potrebbe rendere obbligatorio il contenuto di un siffatto parere per un'autorità di controllo.
- 16 La Meta, anzitutto, fa valere che l'irricevibilità di un ricorso di annullamento avverso un parere dell'EDPB emesso ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento 2016/679 comprometterebbe l'autonomia del diritto dell'Unione. Infatti, gli interessati potrebbero intentare un'azione giudiziaria fondandosi su un siffatto parere dinanzi a giudici di Stati parti contraenti dell'accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) diversi dai membri dell'Unione, nei quali il regolamento 2016/679 si applica in forza di detto accordo. Orbene, tali giudici non potrebbero sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea una questione pregiudiziale vertente sulla validità di tale parere, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, con il rischio che sorga un conflitto nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione. Occorrerebbe quindi che la legittimità di un siffatto parere possa essere immediatamente controllata nell'ambito dell'esame di un ricorso di annullamento dinanzi al giudice dell'Unione, che consenta un'applicazione uniforme del diritto in tutto il SEE.
- 17 Inoltre, nelle sue osservazioni sull'eccezione di irricevibilità, la Meta sostiene che, qualora il suo ricorso di annullamento fosse dichiarato irricevibile, ciò comporterebbe una violazione del suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'EDPB avrebbe utilizzato uno strumento formalmente non vincolante per imporre regole riguardanti specificamente la Meta, cercando di evitare un controllo diretto del giudice dell'Unione. Pertanto, il ricorso di annullamento consentirebbe di far rispettare tale diritto.

- 18 Infine, la Meta deduce che, nonostante la sua forma, il parere impugnato produce effetti giuridici obbligatori. Infatti, l'EDPB avrebbe *de facto* la possibilità di obbligare le autorità di controllo nazionali al rispetto di un parere emesso in forza dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento 2016/679 adottando a tal fine una decisione vincolante, come previsto all'articolo 65, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento. I fatti dimostrerebbero che l'EDPB intende imporre le proprie tesi alla Data Protection Commission (autorità per la protezione dei dati, Irlanda), che è l'autorità capofila per trattare i casi riguardanti la Meta. Lo stesso stile redazionale utilizzato nel parere impugnato indicherebbe che il margine di discrezionalità delle autorità di controllo e il margine di autovalutazione delle piattaforme online di grandi dimensioni sono estremamente limitati, se non addirittura inesistenti. La situazione del caso di specie sarebbe diversa da quella della causa che ha dato luogo all'ordinanza del 9 luglio 2019, VodafoneZiggo Group/Commissione (T-660/18, EU:T:2019:546), invocata dall'EDPB, nella quale erano in discussione osservazioni della Commissione europea formulate nell'ambito della procedura di consultazione europea prevista dalla direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata, da ultimo, dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37). Infatti, il parere impugnato sarebbe stato emesso nell'ambito del «meccanismo di coerenza» istituito nel regolamento 2016/679 e non nell'ambito di una procedura di consultazione. La Meta aggiunge, in sostanza, che, disattendendo la valutazione della Corte fornita in via pregiudiziale nella sentenza del 4 luglio 2023, Meta Platforms e a. (Condizioni generali di utilizzo di un social network) (C-252/21, EU:C:2023:537), al cui punto 150 non sarebbe esclusa la liceità, alla luce del regolamento 2016/679, dei modelli «consenso o pagamento», il parere impugnato comporta effetti giuridici obbligatori nei suoi confronti.
- 19 Secondo una giurisprudenza costante, il ricorso di annullamento, previsto dall'articolo 263 TFUE, deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, che miri a produrre effetti giuridici obbligatori idonei ad incidere sugli interessi del ricorrente, modificando in misura rilevante la sua situazione giuridica (v., in tal senso, sentenze dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione, 60/81, EU:C:1981:264, punto 9, e del 18 novembre 2010, NDSHT/Commissione, C-322/09 P, EU:C:2010:701, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 20 Per determinare se un atto produca effetti giuridici obbligatori occorre riferirsi alla sua sostanza e valutarne gli effetti in funzione di criteri obiettivi, come il contenuto dell'atto stesso, tenendo conto eventualmente del contesto in cui quest'ultimo è stato adottato nonché dei poteri dell'istituzione emanante (v. sentenza del 20 febbraio 2018, Belgio/Commissione, C-16/16 P, EU:C:2018:79, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 21 Per quanto riguarda il contenuto del parere impugnato, come risulta dalla sintesi di cui ai precedenti punti da 4 a 8, tale atto fornisce una griglia di analisi dei modelli «consenso o pagamento» delle piattaforme online di grandi dimensioni alla luce delle norme stabilite nel regolamento 2016/679 relative alla validità del consenso, ricordando alle autorità di controllo gli aspetti che queste ultime devono verificare. L'EDPB precisa ripetutamente in tale atto che l'analisi deve essere effettuata caso per caso.
- 22 È pur vero che l'EDPB si riferisce, nel parere impugnato, alla situazione in cui una piattaforma online di grandi dimensioni non proponga all'utente un'alternativa gratuita al rilascio del consenso al trattamento di dati personali a fini di pubblicità comportamentale, ma soltanto

un'alternativa a pagamento, ed evidenzia che, nella maggior parte dei casi, tale situazione rischia di comportare l'invalidità di un siffatto consenso, nel caso in cui venga prestato. Tuttavia, l'EDPB rileva, nel parere impugnato, che tale valutazione dipende da diversi fattori, tra cui l'importanza o meno del servizio in questione nella vita sociale o professionale degli utenti e il costo dell'alternativa a pagamento. Esso menziona anche diverse possibilità di alternative gratuite.

- 23 Peraltro, sebbene, come osserva la Meta, il parere impugnato utilizzi formule quali «dovrebbe» o «non dovrebbe» o «nella maggior parte dei casi», i passaggi contenenti tali formule, letti tenendo conto dell'intero documento, sembrano richiedere una riflessione approfondita sulle soluzioni che ciascuna piattaforma online di grandi dimensioni potrebbe proporre agli utenti come alternativa al rilascio del loro consenso a ricevere pubblicità comportamentale, piuttosto che escludere in modo generalizzato il modello «consenso o pagamento» per dette piattaforme. In tal senso, ad esempio, i punti 180 e 181 del parere impugnato, che sono ricompresi nella sua parte conclusiva e che la Meta mette in evidenza, vanno letti congiuntamente al punto successivo dello stesso parere, che ricorda l'insieme degli elementi da prendere in considerazione per stabilire se un consenso prestato ad una piattaforma online di grandi dimensioni in un modello «consenso o pagamento» sia valido.
- 24 Il contenuto del parere impugnato non consente quindi di ritenere che esso sia destinato a produrre di per sé effetti giuridici obbligatori.
- 25 Inoltre, la circostanza che il parere impugnato sia stato adottato mentre varie autorità di controllo stavano esaminando modelli «consenso o pagamento» di piattaforme online di grandi dimensioni, in particolare quello impiegato dalla Meta, non può, di per sé, indurre a ritenere che detto parere abbia carattere vincolante. Infatti, esistono diversi strumenti per assicurare un'applicazione coerente del regolamento 2016/679, come previsto dall'articolo 63 di quest'ultimo, alcuni dei quali hanno carattere vincolante, altri soltanto carattere consultivo.
- 26 A tal proposito, il parere impugnato è stato adottato, come risulta dal suo preambolo e dai suoi punti da 7 a 12, ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento 2016/679. Detta disposizione così recita:
- «Qualsiasi autorità di controllo, il presidente [dell'EDPB] o la Commissione può richiedere che le questioni di applicazione generale o che producono effetti in più di uno Stato membro siano esaminate [dall'EDPB] al fine di ottenere un parere, in particolare se un'autorità di controllo competente non si conforma agli obblighi relativi all'assistenza reciproca ai sensi dell'articolo 61 o alle operazioni congiunte ai sensi dell'articolo 62».
- 27 Il parere impugnato non si riferisce alle circostanze previste nell'ultima parte dell'enunciato di tale disposizione, ma riguarda una «questione di applicazione generale», vale a dire, come esposto al precedente punto 2, quella di chiarire in quali circostanze e a quali condizioni si possa ritenere che i modelli «consenso o pagamento» delle piattaforme online di grandi dimensioni soddisfino il requisito di un consenso valido, ai sensi del regolamento 2016/679 (v. il punto 3 del parere impugnato).
- 28 Contrariamente a quanto sostenuto dall'EDPB, il regolamento 2016/679 non contiene disposizioni che obblighino le autorità di controllo a «tenere nella massima considerazione» un parere adottato in forza del suo articolo 64, paragrafo 2. L'obbligo di «tenere nella massima considerazione» un parere dell'EDPB, previsto al paragrafo 7 di tale articolo, ha per oggetto i pareri emessi in forza del paragrafo 1 di detto articolo, che riguardano non questioni generali,

bensi determinati tipi di progetti di decisioni specifiche delle autorità di controllo, che queste ultime devono comunicare all'EDPB nel corso della procedura di adozione di tali decisioni. Se non intende conformarsi, in tutto o in parte, al parere rilasciatole a tale titolo, l'autorità di controllo interessata deve informarne il presidente dell'EDPB, il che implica l'avvio del procedimento di adozione di una decisione vincolante dell'EDPB, come previsto dal paragrafo 8 del medesimo articolo. Un siffatto regime non è previsto per quanto riguarda i pareri dell'EDPB su questioni generali, emessi ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento 2016/679, come il parere impugnato. Questi ultimi sono quindi pareri ai quali non è attribuito alcuno specifico carattere vincolante.

- 29 È pur vero che l'articolo 65, paragrafo 1, lettera c), del medesimo regolamento dispone che l'EDPB adotta una decisione vincolante «se un'autorità di controllo competente non richiede il parere [dell'EDPB] nei casi di cui all'articolo 64, paragrafo 1, o non si conforma al parere [dell'EDPB] emesso a norma dell'articolo 64» e che «[i]n tal caso qualsiasi autorità di controllo interessata o la Commissione può comunicare la questione [all'EDPB]». Peraltro, per quanto riguarda i pareri su questioni generali di merito, come nel caso in esame, qualora, nell'ambito di una procedura condotta da un'autorità di controllo capofila riguardante uno o più trattamenti transfrontalieri specifici di dati, essa si discosti, in tutto o in parte, da un parere dell'EDPB di questo tipo mediante un progetto di decisione che essa deve redigere ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 3, del regolamento 2016/679, è possibile che l'EDPB sia indotto a rivedere la questione in esame adottando allora una decisione vincolante in forza dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), del medesimo regolamento. Tuttavia, in entrambi i casi, il parere adottato ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, del regolamento 2016/679, come il parere impugnato, non costituisce un atto di per sé vincolante, in quanto le indicazioni ivi contenute possono, sulla base dei poteri dell'EDPB, all'occorrenza, diventare in seguito istruzioni obbligatorie per le autorità di controllo soltanto ove inserite in una decisione vincolante successiva a detto parere. Il fatto, sottolineato dalla Meta, che un simile parere sia uno degli strumenti del meccanismo di coerenza previsto dal regolamento 2016/679 è irrilevante al riguardo. Infatti, tale meccanismo, al pari delle regole di cooperazione tra autorità di controllo, prevede una fase consultiva, non vincolante, prima che siano adottate, se del caso, decisioni vincolanti dell'EDPB.
- 30 Da quanto precede risulta che il parere impugnato non produce effetti giuridici obbligatori nei confronti di terzi.
- 31 Ciò vale a maggior ragione per la Meta. Infatti, anche se quest'ultima si trova nella situazione oggetto del parere impugnato, in mancanza di un'analisi completa del suo caso, la cui effettuazione spetta in via prioritaria, per quanto riguarda le autorità pubbliche, alle autorità di controllo competenti, tale parere non può comunque comportare effetti giuridici obbligatori nei suoi confronti e modificare in maniera rilevante la sua situazione giuridica.
- 32 Del pari, qualora la Meta decida di applicare, di propria iniziativa, la griglia di analisi descritta nel parere impugnato e di trarne conseguenze o qualora l'autorità per la protezione dei dati irlandese applichi essa stessa tale griglia di analisi, esercitando, se del caso, nei confronti della Meta i poteri correttivi previsti all'articolo 58, paragrafo 2, del regolamento 2016/679, esse lo farebbero senza esservi giuridicamente vincolate dal parere impugnato.
- 33 In proposito, il fatto, sottolineato dalla Meta, che l'autorità per la protezione dei dati irlandese le abbia comunicato che essa si riteneva obbligata a tener conto del parere impugnato, invocando l'articolo 57, paragrafo 1, lettera g), del regolamento 2016/679, secondo il quale ciascuna autorità di controllo collabora con le altre autorità di controllo al fine di garantire l'applicazione coerente

di detto regolamento, non può conferire al parere impugnato una portata vincolante che esso non ha di per sé e che neppure l'obbligo di cooperazione in questione gli conferisce. Infatti, un obbligo di cooperazione per attuare una politica armonizzata nell'ambito dell'Unione non può conferire un carattere vincolante ad atti non vincolanti dell'Unione, anche se tali atti devono essere presi in considerazione (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 13 febbraio 2014, Mediaset, C-69/13, EU:C:2014:71, punti da 27 a 32).

- 34 Inoltre, contrariamente a quanto sostiene la Meta, l'eventualità di una successiva decisione vincolante dell'EDPB adottata nei confronti delle autorità di controllo competenti che esaminino il modello «consenso o pagamento» applicato dalla Meta, la quale riprenda in tutto o in parte la griglia di analisi descritta nel parere impugnato, non è sufficiente per ritenere che quest'ultimo sia immediatamente vincolante. Del resto, non è escluso che l'esame concreto in questione conduca a riconsiderare, in tale fascicolo, le indicazioni generali contenute nel parere impugnato.
- 35 Peraltro, anche supponendo che, come sostiene la Meta, il parere impugnato non tenga conto della valutazione dei modelli «consenso o pagamento» fornita dalla Corte in via pregiudiziale nella sentenza del 4 luglio 2023, Meta Platforms e a. (Condizioni generali di utilizzo di un social network) (C-252/21, EU:C:2023:537), esso non può neppure, sulla base del suo carattere non vincolante, modificare la situazione giuridica della Meta.
- 36 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve concludere che il parere impugnato non costituisce un atto impugnabile da parte della Meta.
- 37 Tale conclusione non pregiudica, contrariamente a quanto sostiene la Meta, il suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. Poiché il parere impugnato non comporta effetti giuridici obbligatori, il fatto che esso non sia impugnabile da parte della Meta nell'ambito di un ricorso di annullamento non può costituire una violazione del suo diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva. Le considerazioni in esso contenute potrebbero incidere direttamente sulla Meta solo se fossero riprese in una decisione di un'autorità di controllo o di un giudice di uno Stato membro o di un altro Stato parte contraente dell'accordo SEE. In tal caso, dette decisioni potranno essere o saranno state oggetto di una valutazione da parte di un giudice che soddisfi i requisiti di tale articolo.
- 38 La conclusione che il parere impugnato non costituisca un atto impugnabile da parte della Meta non può essere rimessa in discussione neppure dall'argomento di quest'ultima secondo cui il contenuto di tale parere potrebbe essere valutato in modo diverso da giudici di Stati parti contraenti dell'accordo SEE diversi dai membri dell'Unione e da giudici di Stati membri di quest'ultima, i quali, al contrario dei primi, possono sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali al riguardo, il che potrebbe pregiudicare l'unità del diritto dell'Unione.
- 39 Infatti, una simile eventualità rientra nel sistema adottato nell'accordo SEE al fine di assicurare la corretta attuazione delle norme applicabili in forza di tale accordo. Tale sistema si basa su due pilastri di sorveglianza e di controllo giurisdizionale, il primo applicabile agli Stati membri dell'Unione e il secondo agli altri Stati parti contraenti di tale accordo. Per quanto riguarda questi ultimi, l'articolo 108, paragrafo 2, di detto accordo e l'articolo 34 dell'accordo fra gli Stati EFTA sull'istituzione di un'autorità di vigilanza e di una Corte di giustizia (GU 1994, L 344, pag. 1) prevedono, in particolare, che la Corte dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA) possa essere adita da un giudice di detti Stati per ottenere un parere sull'interpretazione di tali norme, quindi, segnatamente, sull'interpretazione del regolamento 2016/679. Se adita in tale contesto, la Corte EFTA potrebbe quindi indicare in quale misura ritenga che le considerazioni contenute nel

parere impugnato siano conformi a detto regolamento. Essa potrebbe anche, se del caso, dichiarare che tali considerazioni non hanno carattere vincolante. Per quanto riguarda gli Stati membri dell'Unione, la Corte potrebbe essere adita da un giudice di tali Stati per valutare la validità del parere impugnato. Infatti, sebbene l'articolo 263 TFUE escluda il sindacato della Corte nell'ambito del ricorso di annullamento sugli atti privi di effetti giuridici obbligatori, quest'ultima può, in forza dell'articolo 267 TFUE, valutare la validità di tali atti quando si pronuncia in via pregiudiziale (v. sentenza del 15 luglio 2021, FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

- 40 Occorre sottolineare che una possibile differenza di valutazione delle due Corti di un atto dell'Unione al termine di tali procedimenti può verificarsi in uno qualsiasi dei numerosi settori disciplinati dall'accordo SEE. Seguire il ragionamento della Meta, secondo il quale, per evitare l'eventualità di differenze di valutazione, occorrerebbe ammettere un ricorso di annullamento contro un atto non vincolante dell'Unione, porterebbe quindi a disattendere e a sconvolgere ampiamente le condizioni di ricevibilità dei ricorsi di annullamento quali definite all'articolo 263 TFUE.
- 41 L'eventualità di un pregiudizio all'unità del diritto dell'Unione, quale individuata dalla Meta, è, di conseguenza, un potenziale inconveniente legato al fatto che norme dell'Unione si applicano in forza di un accordo internazionale al di fuori del territorio degli Stati membri dell'Unione, in un altro sistema giurisdizionale. Tale potenziale inconveniente, del resto preso in considerazione nell'accordo SEE, che prevede al suo articolo 111 un meccanismo di composizione delle controversie, il quale coinvolge eventualmente la Corte, non può condurre a violare le norme dell'Unione all'interno di quest'ultima.
- 42 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che occorre accogliere l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'EDPB, nella parte in cui è diretta contro le conclusioni di annullamento, e, di conseguenza, respingere queste ultime in quanto irricevibili, senza che sia necessario pronunciarsi sull'altro motivo di irricevibilità dedotto dall'EDPB.

### ***Sulle conclusioni concernenti la responsabilità***

- 43 L'EDPB eccepisce altresì l'irricevibilità delle conclusioni concernenti la responsabilità, sulla base del rilievo che, in sostanza, esse presentano uno stretto collegamento con le conclusioni di annullamento, le quali devono essere dichiarate irricevibili.
- 44 È necessario ricordare che il giudice dell'Unione può legittimamente valutare, in considerazione delle circostanze del caso di specie, se la corretta amministrazione della giustizia giustifichi il rigetto del ricorso nel merito, senza statuire preliminarmente sulla sua ricevibilità. Nel caso in esame, per esigenze di economia processuale, occorre anzitutto esaminare nel merito le conclusioni concernenti la responsabilità proposte dalla Meta, senza statuire preliminarmente sulla loro ricevibilità, in quanto le stesse, per le ragioni di seguito esposte, sono manifestamente infondate (v., in tal senso e per analogia, sentenza del 26 febbraio 2002, Consiglio/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, punti 51 e 52).
- 45 La Meta sostiene che, adottando il parere impugnato, l'EDPB ha violato in modo sufficientemente qualificato norme giuridiche destinate a conferirle diritti. Essa ne subirebbe un danno imminente e prevedibile con sufficiente sicurezza. Secondo la Meta, gli utenti delle sue applicazioni sceglierebbero in massa l'alternativa gratuita che essa sarebbe obbligata a proporre loro in forza del parere impugnato, in aggiunta alla scelta tra prestare il loro consenso a ricevere pubblicità

comportamentale e pagare per poter beneficiare del servizio di cui trattasi senza ricevere tale tipo di pubblicità. Ciò comporterebbe un calo significativo, da un lato, dei suoi introiti pubblicitari provenienti dagli inserzionisti disposti a pagare un prezzo congruo per la diffusione di pubblicità comportamentale, ma un prezzo inferiore per la diffusione di altri tipi di pubblicità, e, dall'altro, dei suoi introiti da abbonamenti senza pubblicità provenienti dai suoi utenti. Anche se il parere impugnato avesse soltanto carattere temporaneo e fosse annullato in un determinato momento, la Meta potrebbe aver perso definitivamente taluni inserzionisti. Inoltre, esisterebbe un nesso di causalità diretto tra il parere impugnato e il danno lamentato, poiché il primo sarebbe la causa determinante del secondo. L'EDPB si sarebbe infatti adoperato affinché tale parere fosse percepito come vincolante e occorrerebbe tener conto del rischio che il suo contenuto sia ripreso in decisioni vincolanti adottate dallo stesso organo o ripreso da giudici, in particolare quelli degli Stati dell'EFTA parti contraenti dell'accordo SEE che non potrebbero sottoporre alla Corte questioni pregiudiziali sulla sua validità. La Meta ribadisce al riguardo, in particolare, gli argomenti addotti per sostenere che il parere impugnato produce effetti giuridici obbligatori (v. il precedente punto 18).

- 46 A titolo di responsabilità extracontrattuale dell'Unione e per il risarcimento del danno da essa lamentato, la Meta chiede l'adozione delle misure indicate nelle sue conclusioni riportate al precedente punto 9, secondo trattino.
- 47 Secondo una giurisprudenza costante, la sussistenza della responsabilità extracontrattuale dell'Unione, ai sensi dell'articolo 340, secondo comma, TFUE, è subordinata alla compresenza di tre presupposti cumulativi, vale a dire l'illiceità del comportamento contestato alle istituzioni, agli organi o agli organismi dell'Unione, l'effettività del danno e l'esistenza di un nesso causale fra tale comportamento e il danno lamentato (v., in tal senso, sentenze del 4 luglio 2000, Bergaderm e Goupil/Commissione, C-352/98 P, EU:C:2000:361, punti da 39 a 42, e del 28 ottobre 2021, Vialto Consulting/Commissione, C-650/19 P, EU:C:2021:879, punto 138).
- 48 Il carattere cumulativo di tali presupposti implica che, qualora uno di essi non sia soddisfatto, il ricorso per risarcimento danni deve essere respinto nella sua interezza senza che sia necessario esaminare gli altri presupposti (v. sentenza del 25 febbraio 2021, Dalli/Commissione, C-615/19 P, EU:C:2021:133, punto 42 e giurisprudenza ivi citata). Inoltre, il giudice dell'Unione non è tenuto ad esaminare la sussistenza di tali presupposti in un determinato ordine (sentenza del 9 settembre 1999, Lucaccioni/Commissione, C-257/98 P, EU:C:1999:402, punto 13).
- 49 Occorre anzitutto esaminare il presupposto relativo all'effettività del danno lamentato.
- 50 Per quanto riguarda tale presupposto, è necessario ricordare che il danno deve essere «reale e certo». Per contro, un danno puramente ipotetico e indeterminato non dà diritto a risarcimento (v. sentenza del 26 ottobre 2011, Dufour/BCE, T-436/09, EU:T:2011:634, punto 192 e giurisprudenza ivi citata). Tuttavia, il presupposto relativo all'esistenza di un danno certo è soddisfatto una volta che il danno è imminente e prevedibile con una sufficiente sicurezza, anche se la sua entità non è ancora esattamente determinabile (v. sentenza del 3 dicembre 2015, CN/Parlamento, T-343/13, EU:T:2015:926, punto 118 e giurisprudenza ivi citata).
- 51 Inoltre, spetta alla parte ricorrente fornire elementi di prova concludenti, in particolare, in ordine all'esistenza del danno lamentato (v., in tal senso, sentenze del 16 luglio 2009, SELEX Sistemi Integrati/Commissione, C-481/07 P, non pubblicata, EU:C:2009:461, punto 36 e giurisprudenza ivi citata, e dell'8 novembre 2011, Idromacchine e a./Commissione, T-88/09, EU:T:2011:641, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

- 52 Nel caso di specie, il danno lamentato dalla Meta consiste nel calo degli introiti pubblicitari e degli introiti da abbonamenti che, a suo avviso, risulterà dall'«obbligo», asseritamente previsto dal parere impugnato, di offrire agli utenti un'alternativa gratuita in aggiunta alla scelta tra, da un lato, prestare il consenso a ricevere pubblicità comportamentale e, dall'altro, pagare per poter beneficiare del servizio di cui trattasi senza ricevere tale tipo di pubblicità. La Meta sostiene che l'autorità di protezione dei dati irlandese «si sentirà obbligata» ad imporre una siffatta alternativa, «in una forma o nell'altra», o dovrà farlo a seguito di una decisione vincolante adottata dall'EDPB ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera c), del regolamento 2016/679.
- 53 È necessario constatare che tale danno si basa, da un lato, su un'interpretazione erronea del parere impugnato, che, come stabilito in particolare ai precedenti punti 21 e 30, mira, in sostanza, solo a fornire una griglia di analisi dei modelli «consenso o pagamento» delle piattaforme online di grandi dimensioni alla luce delle norme enunciate nel regolamento 2016/679 relative alla validità del consenso e non è destinato a produrre di per sé effetti giuridici obbligatori. Dall'altro lato, esso si basa su eventi futuri e incerti, in quanto il fatto che l'autorità per la protezione dei dati irlandese decida di applicare di propria iniziativa tale griglia di analisi o che l'EDPB adotti una decisione vincolante in materia è solo una mera eventualità.
- 54 Il presupposto relativo all'esistenza di un danno reale e certo non è quindi soddisfatto.
- 55 Inoltre, per quanto riguarda il presupposto relativo al nesso causale, esso concerne l'esistenza di un rapporto di causa-effetto sufficientemente diretto tra il comportamento contestato all'istituzione, all'organo o all'organismo dell'Unione e il danno, nesso di cui spetta al ricorrente fornire la prova, di modo che il comportamento contestato deve essere la causa determinante del danno (v. sentenza del 13 dicembre 2018, Unione europea/ASPLA e Armando Álvarez, C-174/17 P e C-222/17 P, EU:C:2018:1015, punto 23 e giurisprudenza ivi citata). In altri termini, occorre verificare se l'atto illegittimo di cui trattasi sia direttamente all'origine del danno lamentato al fine di stabilire l'esistenza di un nesso di causalità diretto tra il comportamento contestato all'Unione e il danno lamentato (sentenza del 20 gennaio 2010, Sungro/Consiglio e Commissione, T-252/07, T-271/07 e T-272/07, EU:T:2010:17, punto 49).
- 56 Orbene, nel caso di specie, manifestamente, non è dimostrato un siffatto nesso tra il parere impugnato e il danno lamentato dalla Meta. Infatti, dall'analisi effettuata ai precedenti punti da 20 a 36 risulta che il parere impugnato non comporta effetti giuridici obbligatori, vale a dire che esso non ha effetti vincolanti. Di conseguenza, non può essere la causa sufficientemente diretta dell'eventuale calo di introiti che la Meta sostiene di paventare. Un siffatto danno potrebbe derivare direttamente da un comportamento volontario della Meta o da eventuali decisioni impostele, che implicino che essa proponga agli utenti un'alternativa gratuita in aggiunta alla scelta tra, da un lato, prestare il loro consenso a ricevere pubblicità comportamentale e, dall'altro, pagare per poter beneficiare del servizio di cui trattasi senza ricevere tale tipo di pubblicità.
- 57 Tutte le conclusioni presentate a titolo di responsabilità extracontrattuale dell'Unione devono quindi essere respinte in quanto manifestamente infondate in diritto, senza che sia necessario esaminare il presupposto relativo all'illiceità del comportamento contestato all'EDPB.
- 58 Pertanto, il ricorso deve essere respinto nella sua interezza.
- 59 In tali circostanze, non vi è luogo a statuire sulle istanze di intervento presentate dal Consiglio dell'Unione europea, dal Parlamento europeo e dall'associazione di diritto statunitense Chamber of Progress.

## **Sulle spese**

- 60 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. La Meta, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese, conformemente alla domanda dell'EDPB.
- 61 Inoltre, ai sensi dell'articolo 144, paragrafo 10, del regolamento di procedura, se, come nel caso di specie, la causa principale si conclude prima della decisione sull'istanza di intervento, le spese dell'istante e delle parti principali relative all'istanza di intervento sono compensate. Poiché le istanze di intervento non sono state notificate né alla Meta né all'EDPB e poiché, pertanto, questi ultimi non sono stati posti nella condizione di sostenere spese al riguardo, si deve ritenere che le spese del Consiglio, del Parlamento e della Chamber of Progress relative alle istanze di intervento siano compensate.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Decima Sezione)

così provvede:

- 1) Il ricorso è respinto in parte in quanto irricevibile e in parte in quanto manifestamente infondato in diritto.**
- 2) Non vi è luogo a statuire sulle istanze di intervento del Consiglio dell'Unione europea, del Parlamento europeo e della Chamber of Progress.**
- 3) La Meta Platforms Ireland Ltd si fa carico delle proprie spese e di quelle sostenute dal Comitato europeo per la protezione dei dati.**
- 4) Le spese del Consiglio, del Parlamento e della Chamber of Progress relative alle istanze di intervento sono compensate.**

Lussemburgo, 29 aprile 2025

Il cancelliere  
V. Di Bucci

La presidente  
O. Porchia