

Parere del comitato (articolo 64)



Parere 4/2024 sulla nozione di stabilimento principale di un titolare del trattamento nell'Unione ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR

Adottato il 13 febbraio 2024

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

Sintesi

L'autorità di controllo francese ha chiesto al Comitato europeo per la protezione dei dati di emettere un parere sulla nozione di stabilimento principale di un titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR e sui criteri per l'applicazione del meccanismo dello sportello unico, in particolare relativamente alla nozione di "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale" del titolare del trattamento nell'Unione.

Il Comitato conclude nel presente parere che il "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale" di un titolare del trattamento nell'Unione può essere considerato come uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR solo se adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento di dati personali e ha facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.

Il Comitato ritiene inoltre che il meccanismo dello sportello unico possa essere applicato solo se è dimostrato che uno degli stabilimenti nell'Unione del titolare del trattamento adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi delle operazioni di trattamento pertinenti e ha facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni. Pertanto, quando le decisioni sulle finalità e i mezzi e la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni sono esercitate al di fuori dell'Unione, non dovrebbe esistere alcuno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, e il meccanismo dello sportello unico non dovrebbe essere applicato.

Il Comitato chiarisce inoltre come le autorità di controllo dovrebbero applicare nella pratica l'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR per garantirne la coerente applicazione. Nello specifico il Comitato ribadisce che l'onere della prova in relazione al luogo in cui sono adottate le decisioni pertinenti in materia di trattamento e in cui sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni nell'Unione ricade in ultima analisi sui titolari del trattamento, e che questi ultimi hanno l'obbligo di collaborare con le autorità di controllo.

Infine il Comitato chiarisce che le autorità di controllo mantengono la capacità di confutare la dichiarazione del titolare del trattamento sulla base di un esame oggettivo dei fatti pertinenti, richiedendo ulteriori informazioni, ove necessario. Per tale esame il Comitato richiama l'obbligo di cooperazione delle autorità di controllo, che dovrebbero pertanto concordare congiuntamente il livello di dettaglio appropriato, a seconda del caso concreto. Nello specifico la determinazione di un luogo di gestione centrale nell'Unione (ad esempio, la sede regionale) costituisce un punto di partenza che consente alle autorità di controllo di individuare il luogo in cui vengono eventualmente adottate le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e in cui sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni. Tuttavia le autorità di controllo dovranno ancora valutare il luogo in cui vengono adottate le decisioni sulle finalità e i mezzi e in cui sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni nell'Unione, prima di qualificare tale stabilimento (o qualsiasi altro stabilimento nell'Unione) come stabilimento principale.

Indice

1	INTRODUZIONE	3
1.1	Sintesi dei fatti.....	3
1.2	Ammissibilità della richiesta di un parere relativo all'articolo 64, paragrafo 2, GDPR.	4
2	SUL MERITO DELLA RICHIESTA SPECIFICA	5
2.1	Sull'interpretazione dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR	5
2.2	Sulle considerazioni pratiche per l'individuazione di uno "stabilimento principale" nell'Unione ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR	11
3	CONCLUSIONI.....	13

Il Comitato europeo per la protezione dei dati

visti l'articolo 63 e l'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 (in appresso: "GDPR"),

visto l'accordo SEE, in particolare l'allegato XI e il protocollo 37, modificati dalla decisione del Comitato misto SEE n. 154/2018 del 6 luglio 2018¹,

visti gli articoli 10 e 22 del proprio regolamento interno,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

1 INTRODUZIONE

1.1 Sintesi dei fatti

1. Il 10 ottobre 2023 l'autorità di controllo francese ha chiesto al Comitato europeo per la protezione dei dati (in appresso, "EDPB" o "Comitato") di emettere un parere sulla nozione di stabilimento principale di un titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR e sui criteri per l'applicazione del meccanismo dello sportello unico.
2. Nella propria richiesta l'autorità di controllo francese ha evidenziato, nello specifico, le possibili diverse interpretazioni della definizione di "stabilimento principale" del titolare del trattamento² ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR. In sostanza l'autorità di controllo francese ha chiesto al Comitato se, per considerare il "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale" del titolare del trattamento nell'Unione come uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, sia necessario che le autorità di controllo raccolgano prove per dimostrare che tale "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale" adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e ha facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.
3. Il Comitato ritiene che, al fine di fornire una risposta alla richiesta dell'autorità di controllo francese, occorra rispondere alle domande elencate di seguito.
 - Domanda n. 1 Affinché un "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale nell'Unione" di un titolare del trattamento sia qualificato come stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, detto stabilimento dovrebbe adottare le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e avere la facoltà di ordinarne l'esecuzione?
 - Domanda n. 2 Il meccanismo dello sportello unico si applica solo se è dimostrato che uno degli stabilimenti nell'Unione del titolare del trattamento (il "luogo in cui ha sede l'amministrazione

¹ Ai fini del presente parere, per "Stati membri" si intendono gli "Stati membri del SEE". Ai fini del presente parere, per "Unione" si intende il "SEE".

² Pertanto il presente parere non si riferisce all'applicazione della nozione di stabilimento principale per i responsabili del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera b), GDPR.

centrale" del titolare del trattamento o meno) adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi relativi alle operazioni di trattamento in questione e ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni?

4. Il presidente del Comitato e l'autorità di controllo francese hanno considerato il fascicolo completo in data 11 ottobre 2023. In quella stessa data il fascicolo è stato trasmesso dal segretariato. Il presidente, tenendo conto della complessità della questione, ha deciso di prorogare la scadenza conformemente a quanto previsto dall'articolo 64, paragrafo 3, GDPR.

1.2 Ammissibilità della richiesta di un parere relativo all'articolo 64, paragrafo 2, GDPR

5. L'articolo 64, paragrafo 2, GDPR stabilisce che, in particolare, qualsiasi autorità di controllo può richiedere che le questioni di applicazione generale o che producono effetti in più di uno Stato membro siano esaminate dal Comitato al fine di ottenere un parere.
6. Il Comitato ritiene che la richiesta presentata dall'autorità di controllo francese riguardi l'applicazione della nozione di stabilimento principale del titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, che ha importanti conseguenze per l'applicazione pratica del meccanismo dello sportello unico. Pertanto la presente richiesta riguarda una "questione di applicazione generale" ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, GDPR, in quanto si riferisce all'interpretazione coerente dei confini delle competenze delle autorità di controllo per garantire, tra l'altro, una pratica coerente di cooperazione tra le autorità di controllo in conformità del capo VII, sezione 1, GDPR.
7. Nell'ambito della propria richiesta di parere, l'autorità di controllo francese ha fornito, tra l'altro, alcuni scenari che dimostrano le possibili diverse interpretazioni dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR. Pertanto il Comitato ritiene che la richiesta dell'autorità di controllo francese sia motivata in linea con l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento interno dell'EDPB, in quanto l'autorità di controllo francese ha dimostrato la chiara necessità di un'interpretazione coerente di detta disposizione tra le autorità di controllo.
8. Ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 3, GDPR, l'EDPB non emette un parere qualora abbia già formulato un parere sulla questione³. L'EDPB non ha ancora fornito risposte alle domande derivanti dalla richiesta dell'autorità di controllo francese. Inoltre le linee guida dell'EDPB disponibili, tra cui in particolare le linee guida "sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento"⁴, non forniscono indicazioni specifiche sui possibili elementi da verificare affinché il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale

³ Articolo 64, paragrafo 3, GDPR e articolo 10, paragrafo 4, del regolamento interno dell'EDPB.

⁴ Linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, adottate il 28 marzo 2023, disponibili nella loro versione più recente all'indirizzo: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-82022-identifying-controller-or-processors-lead_it.

di un titolare del trattamento nell'Unione sia qualificato come stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR.

9. Per questi motivi il Comitato ritiene che la richiesta dell'autorità di controllo francese sia ammissibile e che le questioni derivanti da tale richiesta debbano essere analizzate in un parere adottato ai sensi dell'articolo 64, paragrafo 2, GDPR.

2 SUL MERITO DELLA RICHIESTA SPECIFICA

10. Come osservazione preliminare il Comitato ricorda che, prima di determinare l'esistenza di uno stabilimento principale nell'Unione, occorre innanzitutto individuare il trattamento⁵ da esaminare ai fini dell'azione perseguita, nonché il (con)titolare o i (con)titolari del trattamento⁶. È altresì necessario valutare se e dove tale titolare del trattamento abbia stabilimenti⁷ nell'Unione nell'ambito delle attività in cui avviene il trattamento⁸. La seguente valutazione sulla nozione di stabilimento principale si basa sul presupposto che questi elementi siano già stati determinati e non pregiudica altri casi in cui il meccanismo dello sportello unico può essere applicato, ad esempio quando esiste un unico stabilimento nell'Unione di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento.
11. Il Comitato ricorda inoltre che il GDPR non consente il "forum shopping" nell'individuazione dello stabilimento principale⁹. Ai sensi del considerando 36 lo stabilimento principale dovrebbe essere determinato in base a criteri obiettivi e tale determinazione non può quindi basarsi su una designazione soggettiva.

2.1 Sull'interpretazione dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR

12. La prima domanda sottoposta al Comitato riguarda se, affinché il "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale nell'Unione" di un titolare del trattamento sia qualificato come stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, tale stabilimento debba prendere le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e avere la facoltà di ordinarne l'esecuzione.

⁵ Articolo 4, punto 2), GDPR.

⁶ Articolo 4, punto 7), GDPR.

⁷ Ai sensi del considerando 22 GDPR "[l]o stabilimento implica l'effettivo e reale svolgimento di attività nel quadro di un'organizzazione stabile. A tale riguardo, non è determinante la forma giuridica assunta, sia essa una succursale o una filiale dotata di personalità giuridica." Sulla nozione di stabilimento si veda anche la sentenza del 1^o ottobre 2015, *Weltimmo*, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, punti 29-30, e la sentenza del 28 luglio 2016, *Verein für Konsumenteninformation*, C-191/15, ECLI:EU:C:2016:612, punto 76.

⁸ Articolo 4, punto 23), GDPR. Relativamente alla nozione di "trattamento nell'ambito delle attività di uno stabilimento", si veda anche la sentenza del 13 maggio 2014, *Google Spain e Google*, C-131/12, ECLI:EU:C:2014:317, punto 52, e la sentenza del 1^o ottobre 2015, *Weltimmo*, C-230/14, ECLI:EU:C:2015:639, punto 35.

⁹ Linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punti 37 e 38.

13. In via preliminare occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza consolidata della CGUE, nell'interpretare una disposizione del diritto dell'Unione è necessario considerare non solo il suo tenore letterale, ma anche il contesto e gli obiettivi della normativa di cui fa parte¹⁰.
14. Considerando l'**interpretazione letterale della disposizione giuridica**, il Comitato osserva che l'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR si articola in tre parti. In primo luogo vi è la condizione per cui un titolare del trattamento dovrebbe avere stabilimenti in più di uno Stato membro dell'Unione (prima parte). Se tale condizione è soddisfatta, la seconda e la terza parte prevedono inoltre due possibilità in cui uno di tali stabilimenti può qualificarsi come stabilimento principale del titolare del trattamento. Ciò si verifica quando lo stabilimento corrisponde al "*luogo [...] [dell'] amministrazione centrale nell'Unione*" del titolare del trattamento (seconda parte), a meno che "*un altro stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione*" adotti "*le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento di dati personali*" e "*abbia facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni*" (terza parte).
15. Con riferimento alla prima parte di questa disposizione, occorre rilevare che la valutazione effettuata ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR riguarda specificamente gli stabilimenti nell'Unione di un *titolare del trattamento*, e pertanto dell'organismo, che determina "*le finalità e i mezzi del trattamento di dati personali*"¹¹.
16. Per quanto riguarda la seconda parte di tale disposizione, il Comitato osserva innanzitutto che, sebbene la nozione di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale sia utilizzata in altri casi nel GDPR¹², tale regolamento non fornisce alcuna definizione del luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale del titolare del trattamento ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, né fa riferimento a una disposizione specifica ai fini della determinazione del relativo significato nell'ambito del GDPR. Pertanto, in assenza di orientamenti specifici, nell'interpretazione di questo termine occorre tenere conto di altre fonti del diritto dell'Unione¹³.
17. A tale riguardo occorre rilevare che la nozione di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale è utilizzata nell'ambito della libertà di stabilimento di società o aziende ai sensi dell'articolo 54 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso, "TFUE")¹⁴ ed è una nozione ben consolidata nel quadro del diritto civile e di quello commerciale¹⁵. Nello specifico, nell'interpretazione

¹⁰ Cfr. la sentenza del 22 giugno 2022, *Leistritz*, C-534/20, ECLI:EU:C:2022:495, punto 18 e la giurisprudenza ivi citata.

¹¹ Articolo 4, punto 7), GDPR.

¹² Cfr. l'articolo 4, punto 16), lettera b), GDPR e il considerando 36 GDPR.

¹³ Cfr., tra l'altro, la sentenza del 18 maggio 2017, *Hummel Holding*, C-617/15, ECLI:EU:C:2017:390, punto 22 e la giurisprudenza ivi citata.

¹⁴ Ai sensi dell'articolo 54 del TFUE "*le società costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e aventi la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione*" godono della libertà di stabilimento come i cittadini dell'UE.

¹⁵ Cfr. ad esempio l'articolo 19, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I), l'articolo 60, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 44/2001 (regolamento Bruxelles) e l'articolo 63, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) n. 1215/2012 (regolamento Bruxelles I).

dell'articolo 54 del TFUE, il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale di una società è stato considerato dalla Corte come corrispondente alla "sede reale" di detta società¹⁶, ovvero alla sua sede centrale effettiva, da cui vengono esercitati la gestione e il controllo centrali¹⁷. Un'interpretazione simile della nozione di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale può essere riscontrata anche in altri ambiti del diritto dell'Unione¹⁸. Da quanto precede si evince che l'amministrazione centrale di una società è comunemente intesa come il luogo in cui vengono adottate le decisioni più importanti per la società stessa^{19,20}.

18. Inoltre la terza parte dell'articolo 4, punto 16, lettera a), GDPR riguarda le situazioni in cui le decisioni in relazione al trattamento sono adottate in "un altro stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione", ovvero in uno stabilimento diverso dal luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale del titolare del trattamento. In particolare l'uso del termine "un altro" chiarisce che l'approccio adottato nel GDPR presuppone che l'amministrazione centrale nell'Unione corrisponda, in prima istanza, al luogo in cui, in generale, vengono adottate le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali e che tale amministrazione centrale abbia la facoltà di ordinarne l'esecuzione. Pertanto il termine "salvo che" nell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, deve essere interpretato

¹⁶ Cfr. la sentenza del 27 settembre 1988, *The Queen contro H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, causa C-81/87, EU:C:1988:456, punti 21-25 e la sentenza del 16 dicembre 2008, *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, causa C-210/06, EU:C:2008:723, punto 105.

¹⁷ Cfr. la sentenza del 27 settembre 1988, *The Queen contro H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, causa C-81/87, EU:C:1988:456, punti 20-25, dove i termini "sede reale" e "sede della direzione" sembrano essere utilizzati come sinonimi per riferirsi al "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale". A tale riguardo, cfr. anche il regolamento (CE) n. 2157/2001, in cui il termine "head office" nella versione inglese è tradotto come "Hauptverwaltung", "administración central" o "administration centrale" nelle versioni tedesca, spagnola e francese di tale testo legislativo.

¹⁸ Cfr. ad esempio il considerando 114 della direttiva (UE) 2022/2555 (direttiva NIS 2), che si riferisce al luogo "in cui sono prevalentemente adottate nell'Unione le decisioni relative alle misure di gestione dei rischi di cibersicurezza"; il considerando 41 del regolamento (UE) 2022/868 (regolamento sulla governance dei dati), dove lo stabilimento principale dovrebbe corrispondere all'amministrazione centrale di un fornitore di servizi di intermediazione dei dati nell'Unione e "implicare l'effettivo e reale svolgimento di attività di gestione"; il considerando 123 del regolamento (UE) 2022/2065 (regolamento sui servizi digitali) fa riferimento allo stabilimento principale, ai sensi del suddetto regolamento, come alla "sede principale o sociale nella quale sono esercitate le principali funzioni finanziarie e il controllo operativo" (sottolineatura aggiunta). Il collegamento al luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale è ancora più chiaro nelle versioni francese e tedesca.

¹⁹ Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale presentate il 7 giugno 1988, *The Queen contro H. M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust plc.*, causa C-81/87, EU:C:1988:286, punto 4, in cui si fa riferimento al fatto che l'"amministrazione centrale" è generalmente intesa come il luogo "ove gli organi della società prendono le decisioni essenziali per l'attività di questa"; le conclusioni dell'avvocato generale presentate il 4 dicembre 2001, *Überseering BV contro Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC)*, causa C-208/00, EU:C:2001:655, nota a piè di pagina 4.

²⁰ Anche le convenzioni internazionali di cui l'UE è parte utilizzano il concetto di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale, qualificandolo analogamente come il luogo in cui vengono adottate le decisioni più importanti relative al funzionamento del soggetto. Cfr. ad esempio la relazione esplicativa della convenzione del 2 luglio 2019 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni straniere in materia civile e commerciale, punto 107, e la relazione esplicativa della convenzione del 30 giugno 2005 sugli accordi di scelta del foro, punto 120.

come una condizione che il titolare del trattamento deve valutare e che è soggetta al riesame della o delle autorità di controllo prima di determinare lo stabilimento principale, poiché nel caso in cui tali decisioni siano adottate in *un altro* stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione che ha la facoltà di ordinarne l'attuazione, quest'altro stabilimento del titolare del trattamento sarà invece considerato come lo stabilimento principale.

19. Il Comitato osserva che la suddetta lettura dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR è corroborata dal considerando 36 GDPR, secondo il quale lo stabilimento principale di un titolare del trattamento dovrebbe *"implicare l'effettivo e reale svolgimento di attività di gestione finalizzate alle principali decisioni sulle finalità e sui mezzi del trattamento nel quadro di un'organizzazione stabile"*.
20. Pertanto l'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, come indicato dal considerando 36, sostiene l'interpretazione secondo la quale il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale di un titolare del trattamento nell'Unione dovrebbe essere considerato lo stabilimento principale del titolare del trattamento solo se adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.
21. Questa interpretazione è inoltre avvalorata dal **contesto in cui si inserisce l'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR**.
22. In primo luogo il Comitato prende atto del fatto che la proposta iniziale della Commissione europea prevedeva esplicitamente la possibilità per un titolare del trattamento di avere uno stabilimento principale anche se non sono prese decisioni sulle finalità, le condizioni e i mezzi del trattamento di dati personali²¹. Tuttavia questa parte della disposizione è stata rimossa durante il processo legislativo senza essere sostituita. L'evoluzione di tale disposizione durante il processo legislativo indica che il legislatore intendeva limitare la possibilità di beneficiare del meccanismo dello sportello unico ai titolari del trattamento che adottano le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento nell'Unione e hanno la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.
23. In secondo luogo il Comitato prende atto delle modifiche apportate a tale disposizione dal Consiglio, che ha introdotto la nozione di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale del titolare del trattamento, con l'intenzione di fornire "criteri più oggettivi e trasparenti" per la determinazione dello stabilimento principale del titolare del trattamento²². Tale criterio pertanto sembra essere stato incluso come punto di partenza per aiutare le autorità di controllo a individuare lo stabilimento

²¹ Cfr. l'articolo 4, punto 13, della proposta di regolamento generale sulla protezione dei dati (2012/0011/COD). La formulazione finale che fa riferimento all'amministrazione centrale, a seguito delle modifiche introdotte dal Consiglio, è in contrasto con la proposta originale della Commissione che definisce lo "stabilimento principale", *"per quanto riguarda il responsabile del trattamento, il luogo di stabilimento nell'Unione in cui sono prese le principali decisioni sulle finalità, le condizioni e i mezzi del trattamento di dati personali"*. La seconda parte della frase della proposta della Commissione, che prevedeva l'esistenza di uno stabilimento principale anche qualora non vi fossero prese decisioni sulle finalità, le condizioni e i mezzi del trattamento di dati personali, è stata eliminata.

²² Cfr. tra l'altro: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7105-2013-REV-6/en/pdf> (pag. 32).

principale del titolare del trattamento in cui vengono adottate le decisioni. Tuttavia non sembra essere stato inteso come un mezzo per ampliare l'ambito di applicazione della nozione di stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR (e quindi l'applicazione del meccanismo dello sportello unico), estendendolo ai casi in cui il potere decisionale non spetta allo stabilimento principale²³.

24. Questa interpretazione è altresì corroborata dall'**obiettivo generale del meccanismo dello sportello unico**, che mirava principalmente a ridurre l'incertezza giuridica per i titolari del trattamento e la frammentazione dell'applicazione del GDPR nell'Unione²⁴. A tal fine questo meccanismo consente a un titolare del trattamento (o a un responsabile del trattamento) che opera in diversi Stati membri di beneficiare di un unico punto di contatto, l'autorità di controllo capofila, per le attività transfrontaliere che interessano diversi Stati membri. Invece di dover contattare diverse autorità di controllo locali, il titolare del trattamento deve solo contattare l'autorità di controllo capofila, che collaborerà strettamente con le autorità di controllo interessate, conformemente, tra l'altro, alla procedura di cui all'articolo 60 GDPR.
25. In tale contesto la definizione di "stabilimento principale" di cui all'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, in combinato disposto con l'articolo 56, paragrafo 1, GDPR, ha precisamente lo scopo di determinare quale autorità di controllo debba agire come autorità di controllo capofila, il che implica il fatto di essere l'unico interlocutore del titolare del trattamento in merito al trattamento transfrontaliero effettuato da quest'ultimo.
26. Secondo il Comitato, il ruolo e le mansioni affidate all'autorità di controllo capofila, considerata più come *primus inter pares* che come unico organo incaricato dell'applicazione del GDPR in situazioni transfrontaliere²⁵, presuppongono la prossimità di tale autorità (a differenza delle altre autorità di controllo interessate) allo stabilimento del titolare del trattamento che esercita un'influenza reale ed effettiva sul trattamento in questione²⁶, ovvero, nel caso del titolare del trattamento, lo stabilimento specifico con potere decisionale sul trattamento. Tale suddivisione delle competenze tra l'autorità di controllo capofila e l'altra o le altre autorità di controllo interessate, che prevede che l'autorità di

²³ A tale riguardo è interessante osservare che, sebbene diversi Stati membri abbiano espresso, durante il processo legislativo, la preferenza per un criterio più formale, facendo riferimento all'integrazione del titolare del trattamento, la nozione di luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale è stata scelta specificamente dal Consiglio. Cfr., ad esempio: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11028-2014-INIT/en/pdf> (pag. 77, nota a piè di pagina 54).

²⁴ Conclusioni dell'avvocato generale presentate il 13 gennaio 2021, *Facebook Ireland e.a.*, C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, punti 75-80.

²⁵ Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale presentate il 13 gennaio 2021, *Facebook Ireland e.a.*, causa C-645/19, ECLI:EU:C:2021:5, punto 111.

²⁶ Questo principio di prossimità è corroborato dall'eccezione prevista dall'articolo 56, paragrafo 2, GDPR, che conferisce all'autorità di controllo capofila la possibilità di richiedere a un'altra autorità di controllo interessata di occuparsi di casi riguardanti esclusivamente uno stabilimento nello Stato membro o che incidono in modo sostanziale sugli interessati nello Stato membro dell'altra autorità di controllo.

controllo capofila sia l'unico interlocutore del titolare del trattamento transfrontaliero in questione²⁷, anche, se necessario, tramite lo svolgimento di indagini presso il relativo stabilimento principale²⁸, è giustificata principalmente dalla prossimità dell'autorità di controllo capofila a tale stabilimento, che si trova nella posizione migliore per fornire risposte in merito al trattamento effettuato. Tale prossimità garantisce inoltre che l'autorità di controllo capofila possa emettere la propria decisione²⁹, che include, se necessario, le misure correttive ai sensi dell'articolo 58 GDPR, e comunicarla direttamente allo stabilimento che può decidere di apportare le modifiche necessarie per rendere conforme il trattamento e che ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di dette modifiche.

27. Alla luce di quanto sopra, per quanto attiene alla prima domanda, l'EDPB conclude che il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale di un titolare del trattamento nell'Unione può essere considerato uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, solo se adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento dei dati personali e se ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.
28. Questo porta alla seconda domanda sottoposta al Comitato, ovvero se lo sportello unico possa essere applicato solo se è dimostrato che uno degli stabilimenti nell'Unione del titolare del trattamento adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi per il trattamento pertinente e ha la facoltà di ordinarne l'esecuzione.
29. A tale riguardo, dalla risposta alla prima domanda si evince che il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale di un titolare del trattamento nell'Unione può qualificarsi come stabilimento principale solo se adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni. Inoltre la seconda parte dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR è applicabile solo se l'altro soggetto che adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e che ha la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni è uno stabilimento del titolare del trattamento situato *nell'Unione*.
30. Di conseguenza il Comitato ritiene che quando **non è dimostrato** che il potere decisionale sulle finalità e i mezzi di un trattamento specifico (così come la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni) spetta al luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale nell'Unione o a "un altro stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione", ovvero se tale luogo o stabilimento si trova al di fuori dell'Unione, **non esiste uno stabilimento principale** ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR

²⁷ Articolo 56, paragrafo 6, GDPR.

²⁸ Si veda a questo proposito l'articolo 60, paragrafo 3, GDPR: è necessario poter condurre rapidamente un'indagine affinché l'autorità di controllo capofila possa adempiere ai propri obblighi di presentare senza ritardo un progetto di decisione.

²⁹ Questa decisione nazionale permette di mettere in atto il risultato del lavoro condotto da tutte le autorità di controllo interessate nell'ambito della procedura di cooperazione.

per tale trattamento. Pertanto in questo caso il meccanismo dello sportello unico non dovrebbe applicarsi³⁰.

2.2 Sulle considerazioni pratiche per l'individuazione di uno "stabilimento principale" nell'Unione ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR

31. Nonostante la sezione di cui sopra risponda in modo astratto alle domande giuridiche sollevate, è comunque utile chiarire come le autorità di controllo debbano applicare nella pratica l'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, per garantirne l'applicazione uniforme. Come menzionato al punto 10 di cui sopra, l'ambito del presente parere riguarda il caso relativo a uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, fatti salvi altri casi in cui il meccanismo dello sportello unico può essere applicato.
32. A tale riguardo il Comitato ribadisce innanzitutto che l'onere della prova in relazione al luogo in cui vengono adottate le decisioni pertinenti in materia di trattamento e in cui sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni nell'Unione ricade in ultima analisi sui titolari del trattamento³¹. Sulla base del principio di responsabilità e del dovere di cooperare con le autorità di controllo ai sensi dell'articolo 31 GDPR, i titolari del trattamento che intendono indicare alle autorità il proprio stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, dovrebbero pertanto specificare se un determinato stabilimento costituisce il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale del titolare del trattamento nell'Unione e che adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e ha la facoltà di ordinarne l'esecuzione, oppure se ciò si applica a un altro stabilimento del titolare del trattamento nell'Unione; in questo caso è quest'ultimo a dover essere considerato invece lo stabilimento principale³². In tale ambito vari elementi quali i registri effettivi delle attività di trattamento ai sensi dell'articolo 30 GDPR e l'informativa sulla privacy possono costituire elementi pertinenti per effettuare la valutazione³³ che consente al titolare del trattamento di dimostrare la propria dichiarazione³⁴.
33. Tuttavia il Comitato ricorda che tali dichiarazioni del titolare del trattamento sono soggette a revisione da parte delle autorità di controllo nazionali. In altre parole le autorità di controllo competenti mantengono la capacità di mettere in discussione (e di dissentire con) l'analisi del titolare del

³⁰ Ciò non pregiudica altri casi in cui può essere applicato il meccanismo dello sportello unico, come ad esempio quando si tratta di un unico stabilimento di un titolare del trattamento o di un responsabile del trattamento.

³¹ Cfr. le linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punti 24 e 37, e il parere 8/2019 dell'EDPB sulla competenza di un'autorità di controllo in caso di mutamento delle circostanze relative allo stabilimento principale o unico, punto 26.

³² Cfr. le linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punto 21.

³³ Linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punto 37.

³⁴ Cfr. anche le linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punto 25.

trattamento, sulla base di un esame obiettivo dei fatti pertinenti, richiedendo ulteriori informazioni ove necessario^{35,36}. In tale contesto le autorità di controllo possono avvalersi dei poteri di cui all'articolo 58, paragrafo 1, lettera a), GDPR per contattare uno stabilimento pertinente del titolare del trattamento o, se necessario, ricorrere all'assistenza reciproca ai sensi dell'articolo 61 GDPR per ottenere le informazioni necessarie con l'assistenza di un'altra autorità di controllo³⁷.

34. Come indicato nella sezione precedente, la determinazione di un luogo di gestione centrale nell'Unione (ad esempio, la sede regionale) costituisce un punto di partenza per aiutare le autorità di controllo a individuare il luogo in cui vengono eventualmente adottate le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento e dove sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni nell'Unione. Tuttavia, nel caso in cui si dimostri che il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale del titolare del trattamento si trova nell'Unione, sarà comunque necessario che le autorità di controllo valutino il luogo in cui vengono adottate le decisioni sulle finalità e i mezzi per il trattamento specifico e in cui sussiste la facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni, anche per quanto riguarda la clausola "salvo che". Le autorità di controllo dovrebbero accordarsi congiuntamente sul livello di dettaglio appropriato per tale valutazione, a seconda del caso concreto.
35. Quando le autorità di controllo concludono che il titolare del trattamento ha fornito informazioni sufficienti o insufficienti per accertare l'esistenza di uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR, la valutazione e la relativa conclusione devono essere condivise con tutte le altre autorità di controllo interessate ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 1, GDPR e per garantire un accordo tempestivo sulla questione³⁸. Se il titolare del trattamento ha fornito informazioni sufficienti e la dichiarazione da esso presentata relativa all'individuazione dello stabilimento principale è stata confermata dalle autorità di controllo interessate, l'autorità di controllo capofila confermata potrebbe informare detto stabilimento principale in merito alle conclusioni raggiunte³⁹. Tuttavia, nel caso in cui la dichiarazione sia stata confutata dalle autorità di controllo interessate⁴⁰, l'autorità di controllo responsabile della raccolta delle prove dovrebbe contattare lo stabilimento in questione e informarlo di tale conclusione. L'autorità di controllo dovrebbe inoltre informare tale stabilimento delle conseguenze pratiche, anche nel caso in cui non sia stata confermata alcuna autorità di controllo capofila, che lo sportello unico non si applica e che pertanto qualsiasi autorità di controllo mantiene la competenza necessaria per intraprendere un'azione individuale, se del caso.

³⁵ Cfr. le linee guida 8/2022 dell'EDPB sull'individuazione dell'autorità di controllo capofila in relazione a uno specifico titolare del trattamento o responsabile del trattamento, punto 37.

³⁶ Occorre inoltre rilevare che, in base all'articolo 55, paragrafo 1, GDPR, in combinato disposto con l'articolo 56, paragrafo 1, GDPR, qualsiasi autorità di controllo ha la possibilità di richiedere informazioni al titolare del trattamento se la questione non riguarda il trattamento transfrontaliero o se non è ancora stata appurata l'esistenza di un trattamento transfrontaliero.

³⁷ A tale riguardo, cfr. il documento interno 6/2020 dell'EDPB *Internal EDPB Document 6/2020 on preliminary steps to handle a complaint: admissibility and vetting of complaints*, adottato il 15 dicembre 2020.

³⁸ A tale scopo è stato creato un flusso dedicato nel sistema di informazione del mercato interno utilizzato dalle autorità di protezione dei dati per collaborare ai sensi del GDPR.

³⁹ Ciò non preclude alcuna comunicazione di follow-up da parte della o delle autorità di controllo che originariamente hanno indagato sul titolare del trattamento, qualora siano diverse dall'autorità di controllo capofila confermata.

⁴⁰ Questo potrebbe essere dovuto al fatto che le autorità di controllo interessate sono giunte alla conclusione che non esiste uno stabilimento principale o che un altro stabilimento nell'Unione ricopre questo ruolo.

36. Infine, nel caso in cui non vi sia consenso sulle conclusioni raggiunte dalle autorità di controllo interessate, nonostante ulteriori scambi in uno spirito di cooperazione, le autorità di controllo possono sottoporre la questione al Comitato ai sensi dell'articolo 63 GDPR. Ciò può avvenire in caso di posizioni contrastanti su quale autorità di controllo interessata sia competente per lo stabilimento principale, attraverso la procedura di cui all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), GDPR o, nel caso in cui il disaccordo derivi da diverse interpretazioni di una questione giuridica astratta sottostante, attraverso la procedura di cui all'articolo 64, paragrafo 2, GDPR.

3 CONCLUSIONI

37. Sulla base della richiesta di parere da parte dell'autorità di controllo francese e in base all'analisi di cui sopra, il Comitato conclude in merito all'interpretazione dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR che:
- 1) il "luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale" di un titolare del trattamento nell'Unione può essere considerato come uno stabilimento principale ai sensi dell'articolo 4, punto 16), lettera a), GDPR solo se adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi del trattamento di dati personali e ha facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni;
 - 2) il meccanismo dello sportello unico può essere applicato solo se è dimostrato che uno degli stabilimenti nell'Unione del titolare del trattamento adotta le decisioni sulle finalità e i mezzi delle operazioni di trattamento pertinenti e ha facoltà di ordinare l'esecuzione di tali decisioni.

Per il Comitato europeo per la protezione dei dati

La presidente

(Anu Talus)