## Consenso dell'interessato all'uso dei *cookie*: è necessario un comportamento attivo affinché sia validamente espresso

di Gianluca Bellomo

**Title**: Consent of the data subject to the use of cookies: an active behavior is required for it to be validly expressed

Keywords: Regulation (EU) 2016/679; Directive 2002/58/EC; Consent.

1. – «Questo sito utilizza cookie tecnici e di profilazione propri e di terze parti per le sue funzionalità e per inviarti pubblicità, contenuti e servizi più vicini ai tuoi gusti e interessi. Chiudendo questo messaggio, scorrendo questa pagina o cliccando qualunque suo elemento acconsenti all'uso dei cookie per le finalità indicate. Per negare il consenso a tutti o ad alcuni cookie o anche solo per saperne di più clicca qui». Quotidianamente, navigando in Rete, capita a chiunque di imbattersi in messaggi come questo, in particolar modo quando accediamo a siti non consultati precedentemente (molto spesso tale avviso è preceduto da titoli con il seguente tenore «Noi teniamo molto alla tua privacy» o «Per noi la privacy è un argomento estremamente importante», o ancora «Per noi la privacy è una cosa seria»). La reazione da parte dei singoli utenti, di volta in volta, si declina in vari modi. Così ad un estremo si può trovare chi decide di addentrarsi nei labirinti del consenso, cercando di governare in modo consapevole l'adesione o meno alle richieste poste dal gestore del sito web visitato, passando da un link all'altro e cercando di spuntare i singoli consensi richiesti nelle pagine dove si viene condotti secondo le proprie preferenze, ma pagando un costo che varia da sito a sito in termini di tempo da impiegare in tali operazioni. All'estremo opposto, invece, c'è chi non ponendosi minimamente il problema dei motivi per i quali gli venga richiesto di fornire il proprio consenso con il messaggio apparsogli, o più semplicemente non intendendo investire tempo su tali operazioni, accetta tutto quello che gli viene sottoposto senza troppi problemi pur di arrivare il prima possibile alla pagina per la quale si era connesso al sito (per un interessante studio empirico sul tema v. L.M. Coventry, D. Jeske, J.M. Blythe, J. Turland, P. Briggs, Personality and Social Framing in Privacy Decision-Making: A Study on Cookie Acceptance, in Frontiers in Psychology, 7/2016, reperibile in www.frontiersin.org/ articles/ fpsyg.2016.01341/ full). Dietro quel «click» su di un pulsante virtuale, però, si nasconde un mondo molto più complesso di quanto possa sembrare a prima vista, che può avere conseguenze, spesso nemmeno minimamente percepite dagli utenti, sulle proprie libertà e diritti fondamentali. Ancora una volta, insieme a Flaubert, si potrebbe affermare che «le bon Dieu est dans le détail».

2. – I cookie (traduzione in inglese di "biscotti") consistono in piccoli elementi di dati o file di testo di modeste dimensioni che i siti visitati dagli utenti inviano ai loro terminali chiedendo di poter essere memorizzati per essere poi ritrasmessi agli stessi siti alla visita successiva (su cui cfr. Garante per la protezione dei dati personali, Informativa e consenso per l'uso dei cookie, in www.garanteprivacy.it).

Non tutti i cookie però sono uguali. Ne esistono, infatti, di differenti tipi a seconda dei criteri di classificazione che si decide di adottare.

Tra le più diffuse categorie di cookie che si possono rinvenire in rete, in prima battuta, si possono segnalare i c.d. cookie tecnici: che servono cioè per effettuare la navigazione o per fornire un servizio richiesto dall'utente; non vengono utilizzati per scopi differenti da quelli citati; e solitamente sono installati direttamente dal titolare del sito web.

Esistono poi i c.d. cookie analytics, e cioè file che forniscono particolari tipi di informazioni e dati sulla navigazione effettuata sui singoli siti web. A riguardo il Garante italiano nel provvedimento dell'8 maggio 2014 ha precisato che questa tipologia di cookie può rientrare tra quelli tecnici solo a particolari condizioni (e cioè «se utilizzati a fini di ottimizzazione del sito direttamente dal titolare del sito stesso, che potrà raccogliere informazioni in forma aggregata sul numero degli utenti e su come questi visitano il sito»).

Una ulteriore rilevante tipologia di cookie, richiamata anche in apertura del presente scritto, è rappresentata dai c.d. cookie di profilazione, che possono essere del gestore del sito o di terze parti. Proprio questi ultimi sono quelli che solitamente sono utilizzati per memorizzare le preferenze degli utenti al fine di raccogliere informazioni con finalità di pubblicità e marketing comportamentale on-line, così da fornire, durante la navigazione agli utenti della rete, annunci personalizzati in base ai comportamenti di ricerca e di navigazione tenuti. Sono quindi proprio questi ultimi file che fanno sì che, dopo aver effettuato ricerche su un determinato prodotto o servizio, inizino ad apparire "magicamente" sul nostro browser proprio pubblicità relative a quanto cercato in rete (su cui per alcune riflessioni relative ai limiti al "behavioral advertising" e all'interpretazione della normativa statunitense in materia posta in essere dal Northern District of California, cfr. K. McKinnon, Nothing Personal, It's Just Business: How Google's Course of Business Operates at the Expense of Consumer, Privacy, in J. Marshall J. Info. Tech. & Privacy L., Vol. 33, 2018, 187-212).

Da quanto appena tratteggiato diventa evidente che non tutti i cookie, quindi, hanno la medesima attitudine a produrre possibili conseguenze negative sui diritti e sulle libertà delle persone e, ove ciò si verifichi, non tutti ne producono nella medesima entità.

Da una parte, il legislatore europeo ha risposto a questa varietà di tipologie tecniche di cookie prevedendo un differente regime giuridico di regolazione di questi e, quindi, in particolare per quelli potenzialmente più lesivi della sfera individuale dei singoli, ha esplicitamente previsto l'obbligatorietà dell'istituto del "consenso dell'interessato" ai fini dell'installazione di questi sui terminali dei singoli utenti. Dall'altra, però, se l'adozione di differenti modalità attuative della necessaria richiesta di consenso all'installazione di questi può essere, ove progettata in modo ingannevole dal gestore del sito web visitato, attuata aggirando di fatto la tutela predisposta dal legislatore, ciò potrebbe comportare un peggioramento dei livelli di rischiosità per i diritti degli utenti più deboli – nel senso di meno consapevoli e/o informati circa le conseguenze derivanti dal subire una modalità di concessione del consenso all'installazione di cookie ingannevole (per uno studio empirico sui cambiamenti relativi all'uso dei cookie conseguenti alla piena entrata in vigore del Regolamento (UE) 2016/679, cfr. M. Degeling et al., We Value Your Privacy ... Now Take Some Cookies: Measuring the GDPR's Impact on Web Privacy, in Network and Distributed Systems Security (NDSS), Symposium 2019, 24-27 February 2019, San Diego, CA, USA, 25

June 2019, 1-20, reperibile in arxiv.org/ abs/ 1808.05096; ma anche, per una ricostruzione storica ed una comparazione tra l'approccio europeo e statunitense, v. D. Breznitz, V. Palermo, Privacy, Innovation and Regulation: Examining the Impact of the European 'Cookie Law' on Technological Trajectories, in SSRN, 8 March, 2018, reperibile in ssrn.com/ abstract=3136789).

3. – La questione pregiudiziale che ha condotto alla pronuncia della Grande Sezione della Corte di Lussemburgo sulle tematiche sopra accennate nasce tra la Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband eV (Federazione delle organizzazioni e associazioni di consumatori – Federazione delle organizzazioni di consumatori, Germania) e la Planet49 GmbH, società tedesca che propone giochi in Rete.

La Società che, il 24 settembre 2013, predisponeva un gioco a premi on line su di un sito internet con estensione .de, al fine di consentire agli utenti di Internet di parteciparvi, chiedeva di fornire il proprio codice postale e successivamente, su di una pagina alla quale venivano rinviati i singoli partecipanti, il nome ed indirizzo di ognuno. Al di sotto dei campi nei quali inserire il proprio indirizzo i singoli utenti rinvenivano due didascalie, in corrispondenza delle quali vi erano due caselle di spunta. La prima non era preselezionata, la seconda invece sì.

Nella prima didascalia era riportato il seguente testo «acconsento a ricevere informazioni per posta, per telefono, per posta elettronica o via SMS da sponsor e partner sulle offerte del loro rispettivo settore commerciale. È mia facoltà stabilire qui autonomamente i soggetti legittimati ad inviarmi dette offerte, in caso contrario la scelta spetta all'organizzatore. Posso revocare il consenso in qualsiasi momento. Ulteriori informazioni al riguardo si trovano qui».

Nella seconda casella, già pre-selezionata invece, si poteva leggere «Acconsento a sottopormi al servizio di analisi web Remintrex. Di conseguenza, l'organizzatore del gioco a premi, [la Planet49], a seguito dell'approvazione della mia registrazione al gioco, installa cookie al fine di analizzare tramite Remintrex le mie navigazioni sul web e le mie visite ai siti Internet dei partner commerciali e di inviarmi pubblicità centrata sui miei interessi. Posso cancellare i cookie in ogni momento. Per ulteriori dettagli si legga qui».

Per poter partecipare al gioco on line l'utente doveva obbligatoriamente spuntare almeno la prima casella ma non necessariamente la seconda, che però trovava già spuntata.

A seguito di tale conformazione della piattaforma di accesso al gioco on line, dopo una serie di ricorsi prima stragiudiziali e poi giudiziali, la questione è approdata fino al Bundesgerichtshof (Corte federale di giustizia, Germania) che ha proposto una serie di questioni pregiudiziali di fronte alla Corte di Giustizia volte a chiarire, da una parte, quali fossero i requisiti minimi di validità di espressione del consenso alla luce della normativa europea in materia di tutela dei dati personali e dall'altra, la portata dell'obbligo di informazione di cui all'articolo 5, paragrafo 3 della direttiva 2002/58/CE in materia di trattamento dei dati personali e di tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche.

Più in particolare la Corte federale di giustizia tedesca ha chiesto al giudice di Lussemburgo se:

1) a) il consenso può essere considerato validamente espresso ai sensi della direttiva 2002/58/CE, art. 5 par. 3 e dell'art. 2 lett. f), in combinato disposto con l'art. 2, lett. h) della direttiva 95/46/CE, nel caso in cui la memorizzazione di informazioni o l'accesso a informazioni già archiviate nel computer di un utente siano ammesse attraverso una casella preselezionata che l'utente deve deselezionare per negare il suo consenso;

- b) alla luce della citata normativa vi sia differenza nel caso in cui le informazioni archiviate o consultate siano o meno dati personali;
- c) ove si verifichino le condizioni di cui al punto 1) a), il consenso possa essere ritenuto valido alla luce del regolamento (UE) n. 2016/679.
- 2) Quali informazioni debbano essere necessariamente comunicate dal fornitore di servizi all'utente affinché quest'ultimo possa essere considerato come soggetto informato in termini chiari e completi ex art. 5, par. 3, della direttiva 2002/58/CE. E se tra tali informazioni obbligatorie da fornire rientrino anche la durata della funzione dei cookie ed il fatto che soggetti terzi abbiano accesso agli stessi.
- 4. In prima battuta va rilevato che la Corte, benché la domanda vertesse originariamente sull'interpretazione della 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, avendo rilevato che tale normativa a partire dal 25 maggio 2018 è stata abrogata e sostituita contestualmente dal regolamento (UE) n. 2016/679, ha ritenuto opportuno estendere l'analisi delle questioni poste anche con riguardo all'attuale quadro normativo vigente, senza limitarsi a quello esistente all'epoca dei fatti, così da rendere tali risposte in ogni caso utili al giudice del rinvio, che peraltro aveva esso stesso già sollevato la problematica della valutazione della questione alla luce di entrambe le normative (direttiva 95/46/CE e regolamento (UE) n. 2016/679).

Le richieste poste alla Corte di Giustizia sostanzialmente vertono quindi: da una parte sulla nozione di consenso e sulla validità di espressione dello stesso alla luce della normativa europea; dall'altra sulle informazioni da fornire obbligatoriamente agli utenti di servizi rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/58/CE.

Preliminarmente si noti che l'archiviazione di cookie sul terminale di un utente che decida di partecipare al gioco proposto dalla Società tedesca rappresenta giuridicamente un trattamento di dati personali, in quanto detti file contengono un codice numerico associato ai dati di registrazione del singolo utente (nome ed indirizzo). Ciò detto, ai sensi dell'art. 5, par. 3 della direttiva 2002/58/CE, gli Stati membri devono assicurare che l'archiviazione di informazioni o l'accesso ad informazioni già archiviate nel terminale di un utente siano consentite solo ed esclusivamente a seguito di fornitura di consenso informato (cioè fornito in modo chiaro e completo) da parte dell'utente stesso anche con riferimento agli scopi del trattamento. Per quanto riguarda le modalità corrette di fornitura del consenso la direttiva in parole rinvia alla nozione di consenso dell'interessato come previsto dalla direttiva 95/46/CE, oggi sostituita dal regolamento (UE) n. 2016/679 (su cui cfr. almeno G.M. Riccio, G. Scorza, E Belisario (cur.), GDPR e normativa privacy, Commentario, Wolters Kluwer, Milano, 2018, I ed., 78-84).

In particolare, l'art. 7, lett. a), della direttiva 95/46/CE prevede che il consenso da parte della persona interessata debba essere manifestato «in maniera inequivocabile». Ma solo un comportamento attivo, come sottolinea la Corte (p.to 55 della sentenza), può essere idoneo a soddisfare tale requisito. Il dover deselezionare una spunta in una casella, infatti, non può dare la certezza, in assenza della rimozione della spunta, che l'utente abbia letto l'informazione posta in corrispondenza della stessa o addirittura abbia anche solo visto detta casella preselezionata. Né si può sostenere che il fatto che l'utente abbia spuntato la prima delle due caselle comporti automaticamente che abbia validamente espresso il proprio consenso all'installazione di cookie così come indicato nella seconda casella preselezionata.

Passando ad analizzare la questione alla luce del regolamento (UE) n. 2016/679, l'interpretazione risulta ancora più esplicita nel senso dell'assenza dei requisiti minimi di validità di espressione del consenso da parte dell'interessato. La nuova normativa,

infatti, oltre a prevedere espressamente che il consenso debba essere attivo e specifico, al considerando 32 addirittura esclude espressamente che possa essere considerato come valido un consenso fornito attraverso «il silenzio, l'inattività o la preselezione di caselle» chiarendo definitivamente la posizione del legislatore su tale questione. Alla luce di quanto sopra la Corte si può limitare a constatare quanto esplicitato nel Regolamento e risolve quindi agevolmente, in senso negativo, le questioni 1) sub a) e c).

Per quanto riguarda, invece, la questione 1 sub b), relativa alla eventuale differenza di validità del consenso a seconda se i dati archiviati sul terminale dell'utente siano qualificabili come dati personali o meno, e se ciò rilevi ai fini della necessità di richiesta del consenso, la Corte la risolve, con pochi rapidi passaggi argomentativi, in senso negativo. Questa, infatti, si limita a ribadire il divieto di installazione di stringhe di file (cookie) ad insaputa dei singoli utenti sui terminali di questi ultimi indipendentemente dalla tipologia di dati coinvolti. Tali passaggi sono così riassumibili: quanto previsto dall'art. 5 par. 3, della direttiva 2002/58/CE, che fa riferimento all'«archiviazione di informazioni» e all'«accesso a informazioni già archiviate» senza fare esplicito riferimento al fatto che tali informazioni debbano rientrare o meno nel novero dei dati personali; le conclusioni dell'Avvocato generale (par. 107), dove viene sottolineato come tale normativa miri a proteggere la vita privata degli utenti di servizi di comunicazione elettronica indipendentemente dal coinvolgimento di dati personali o meno; ma anche, infine, il considerando 24 della direttiva 2002/58/CE che prevede che qualsiasi informazione archiviata nell'apparecchiatura di un utente di rete di comunicazione elettronica fa parte della sfera privata dell'utente stesso e che quindi deve essere tutelata in base a quanto previsto dalla convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (su tali temi va segnalato come sia stato rilevato in dottrina, in senso critico, che «Article 5(3) of the Directive, also known as the 'cookie law', is a specific example of the inconsistency created by the semantic overlapping between privacy and data protection. ... The rationale is commendable; it forbids stealth collection of users' information by way of hidden tracking technologies such as cookies, web beacons, and so on. Its enforcement, by contrast, has been proved legally unnecessary, technically confused, and practically useless», A. Monti, R. Wacks, Protecting Personal Information, Hart Publishing, England, 2019, 27).

L'ultima questione posta alla Corte viene risolta nel senso che sia il periodo di attività dei cookie, sia la possibilità o meno da parte di terzi di accedere agli stessi rientrano tra le informazioni che il fornitore di servizi deve comunicare ai fruitori di un sito Internet. L'interpretazione della Corte viene resa da una parte alla luce di quanto previsto dall'art. 5, par. 3 della direttiva 2002/58/CE e della direttiva 95/46/CE, in cui si prevede che i singoli utenti debbano essere informati in modo chiaro e completo sugli scopi del trattamento e cioè l'utente esprima il proprio consenso con piena coscienza di causa (p.to 74 della sentenza); dall'altra sulla base dell'obbligo imposto dalla normativa di effettuare un trattamento leale nei confronti della persona interessata (art. 10 direttiva 95/46/CE). In quest'ultimo caso, infatti, ove l'utente non fosse messo a conoscenza del periodo di attività dei cookie, e quindi del periodo durante il quale possono essere raccolte informazioni sulla frequenza delle eventuali visite dell'utente ai siti dei partner pubblicitari di chi organizza il gioco a premi, ciò farebbe venire meno proprio quel presunto rapporto di lealtà che dovrebbe esistere tra utente e gestore del sito web visitato nel trattamento dei dati personali del primo da parte del secondo. Alla medesima conclusione si arriva dalla lettura dell'art. 13, par. 2, lett. a) del regolamento (UE) n. 2016/679 che prevede esplicitamente l'obbligo di fornire all'interessato informazioni relative al periodo di conservazione dei dati personali o ai criteri per la determinazione di tale periodo ove non fosse possibile fornire un periodo esatto.

5. – Sia qui consentita, infine, qualche breve considerazione finale sul tema.

In prima battuta non si può tacere sul fatto che la pronuncia della Corte sulle questioni affrontate era largamente scontata, almeno per chi si occupa di queste tematiche. Ciò in particolare alla luce del regolamento (UE) n. 2016/679 che ormai, come correttamente rilevato nella sentenza, ha già interiorizzato il principio della necessità di un comportamento attivo da parte degli interessati affinché il consenso sia espresso validamente ed ha esplicitamente vietato a tal fine l'uso di caselle pre-spuntate. Va però rilevato, d'altronde, che l'aver chiarito anche in via giudiziale da parte della Corte che il ricorso a caselle preselezionate rappresenta oggi una pratica sicuramente scorretta avrà un notevole impatto sulla conformazione dei siti web che rientrano nel campo di applicazione della normativa e che continuano, ancora oggi, a porre in essere tale tipo di modello gestionale del consenso sull'uso di cookie.

D'altra parte restano ancora aperte molte ulteriori questioni sulle quali prevedibilmente in un futuro molto prossimo la Corte, il legislatore, ma anche e, forse, soprattutto, le autorità tecniche indipendenti nazionali in materia (a maggior ragione ove attuino una interpretazione largamente condivisa della materia) saranno chiamate a fare chiarezza, così da dare regole maggiormente uniformi nella gestione dei cookie agli operatori del web e ridurre in tal modo anche eventuali effetti distorsivi della concorrenza. In particolare, di seguito ci si limita ad accennare ad un paio di questioni particolarmente significative ed esemplificative di alcune problematiche in materia che sono ancora da affrontare compiutamente.

La prima è relativa alla definizione di criteri ufficiali di classificazione dei cookie. Come accennato (supra, par. 2), infatti, non tutti i cookie sono uguali e non tutti presentano il medesimo livello di rischiosità per le libertà ed i diritti fondamentali degli utenti, ed infatti, come visto, esiste un diverso regime di gestione del consenso previsto dal legislatore a seconda della tipologia di cookie che il sito web intende installare sul terminale dell'utente. La partita però troppo spesso si decide proprio sulla maggiore o minore rigidità interpretativa nell'uso dei criteri di classificazione dei cookie effettuata dai gestori dei siti web. Con una interpretazione eccessivamente estensiva dei criteri di classificazione dei cookie, che può essere posta in essere da parte degli operatori, infatti, ricomprendendo cioè i cookie per i quali è necessario acquisire il consenso dell'interessato (es. c.d. cookie di profilazione) tra quelli per i quali ciò non è previsto (es. c.d. cookie tecnici o necessari), si può ottenere, di fatto, un aggiramento della normativa a presidio delle libertà e dei diritti degli utenti coinvolti. Su tali sottili confini interpretativi, quindi, fare chiarezza delimitando in modo più netto i criteri per la classificazione delle differenti tipologie di cookie potrebbe incidere positivamente sulla riduzione di possibili abusi da parte degli operatori del mercato.

La seconda questione è relativa, invece, alla politica, attuata ancora oggi da molti gestori di siti web, di inserire un messaggio che appare non appena ci si collega al sito web visitato che ricorda all'utente che la navigazione su quel sito determina l'implicito consenso all'installazione di cookie. Può essere considerato il semplice continuare la navigazione, alla stregua di un comportamento attivo, in una logica di trattamento "leale" effettuato dal gestore del singolo sito web? Quanto questo tipo di azione può essere idoneo a configurare un consenso consapevole per gli interessati giuridicamente valido? Anche in questo caso, fare chiarezza potrebbe ben contribuire a riequilibrare un rapporto troppo spesso ancora eccessivamente sbilanciato tra i gestori dei siti web (che, giova ricordare, sono dei professionisti operatori del settore), e i singoli visitatori che, troppo spesso, rappresentano la parte più debole nel rapporto che si viene ad instaurare. Se poi dovesse verificarsi anche l'ipotesi in cui il sito web al quale l'utente si collega dovesse essere, di fatto, di monopolio del settore, ed al quale difficilmente un utente potrebbe rinunciare a collegarsi senza avere forti ripercussioni sulla propria vita privata o lavorativa, la disparità di potere tra le parti in gioco diventa difficilmente accettabile dall'ordinamento alla luce dei principi vigenti in materia.

A riguardo, in verità, si segnala che già si rinvengono le prime risposte degli ordinamenti nazionali ed europeo, ed in particolare che tra i soggetti più reattivi si segnalano proprio le autorità garanti per la tutela dei dati personali nazionali, che non si sono fatte attendere nel fornire alcune prime indicazioni di dettaglio sui confini applicativi della normativa in materia.

Infatti, ad esempio, sulla prima questione, come già ricordato, l'Autorità italiana ha già fornito, con il citato provvedimento dell'8 maggio 2014, alcune prime indicazioni di massima sui criteri di classificazione dei cookie.

Sulla seconda, invece, si può citare, tra le altre e a titolo esemplificativo, l'Autorità francese (CNIL), che nel proprio Piano d'azione per il 2019-2020 (CNIL, Online targeted advertisement: what action plan for the CNIL?, 28 June 2019, reperibile in www.cnil.fr/en/online-targeted-advertisement-what-action-plan-cnil) ha provveduto a dettagliare, anche alla luce di quanto affermato dal Comitato europeo per la protezione dei dati, quelli che ha ritenuto essere i confini applicativi per la validità del consenso in materia di cookie e di altri dispositivi di tracciamento, affermando che: «the entry into force of the GDPR and the guidelines of the European Data Protection Board on consent have strengthened the requirements for consent. They explicitly exclude scrolling down, swiping or browsing through a website or application as a valid expression of consent. Because the 2013 recommendation of the CNIL on cookies and other tracking devices allows obtaining consent via scrolling down, browsing or swiping through a website or application, it is no longer in line with the applicable rules». Anticipando, così, quella che molto probabilmente a breve potrebbe diventare la posizione ufficiale della Corte di giustizia in una prossima pronuncia, o anche direttamente una statuizione del legislatore europeo.

> Gianluca Bellomo Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali, Università degli Studi "G. d'Annunzio" gianluca.bellomo@unich.it