

Causa C-184/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

28 aprile 2020

Giudice del rinvio:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

31 marzo 2020

Ricorrente:

OT

Convenuta:

Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (Commissione principale di etica ufficiale)

Oggetto del procedimento principale

L'obbligo di dichiarare interessi privati imposto dal diritto nazionale alle persone che lavorano nella pubblica amministrazione. La pubblicazione su Internet dei dati relativi alle dichiarazioni. Eventuale violazione del diritto alla vita privata.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio

Interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), in combinato disposto con l'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (in prosieguo anche: il «Regolamento») e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, in combinato disposto con l'articolo 9, paragrafo 2, lettera g), dello stesso, alla luce degli articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

Questioni pregiudiziali

1. Se la condizione stabilita all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), del Regolamento, secondo cui il trattamento deve essere necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento, tenuto conto dei requisiti stabiliti all'articolo 6, paragrafo 3, del Regolamento, compreso il requisito secondo cui il diritto dello Stato membro deve perseguire un obiettivo di interesse pubblico ed essere proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito, e tenuto conto anche degli articoli 7 e 8 della Carta, debba essere interpretata nel senso che il diritto nazionale non può richiedere la divulgazione di dichiarazioni di interessi privati e la loro pubblicazione sul sito web del responsabile del trattamento, la Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (Commissione principale di etica ufficiale), fornendo in tal modo a chiunque abbia accesso a Internet l'accesso a tali dati.

2. Se il divieto di trattamento di categorie particolari di dati personali di cui all'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento, tenuto conto delle condizioni stabilite all'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento, compresa la condizione stabilita alla lettera g) dello stesso, secondo cui il trattamento deve essere necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato, debba essere interpretato, tenuto conto anche degli articoli 7 e 8 della Carta, nel senso che il diritto nazionale non può richiedere la divulgazione di dati relativi a dichiarazioni di interessi privati che possono rivelare dati personali, compresi i dati che consentono di determinare le opinioni politiche di una persona, l'appartenenza sindacale, l'orientamento sessuale e altre informazioni personali, e la loro pubblicazione sul sito web del responsabile del trattamento, la Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, che fornisce a chiunque abbia accesso a Internet l'accesso a tali dati.

Disposizioni del diritto dell'Unione fatte valere

Articoli 7 e 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; considerando 1, 2, 4, 26, 39, 51, 85 e 154, articolo 4, paragrafo 1, articolo 6, paragrafo 1, lettere c) ed e), articolo 6, paragrafo 3, e articolo 9, paragrafi 1, e 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).

Disposizioni nazionali fatte valere

Articolo 1, articolo 2, paragrafo 1, articolo 3, paragrafo 2, articolo 4, paragrafo 1, articolo 5, articolo 6, paragrafo 1, articolo 10, paragrafi 1 e 2, e articolo 22 della legge della Repubblica di Lituania sul coordinamento degli interessi pubblici e privati nella funzione pubblica (in prosieguo: la «Legge») (versione in vigore dal 1° gennaio 2018 al 18 dicembre 2019).

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 6 marzo 2018 il ricorrente ha proposto un ricorso dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania), chiedendo di dichiarare illegittima e annullare la decisione della Vyriausioji tarnybinės etikos komisija (Commissione principale di etica ufficiale, in prosieguo: la «Commissione») del 7 febbraio 2018 (in prosieguo: la «Decisione»), in cui si dichiara che il ricorrente ha violato le disposizioni dell'articolo 3, paragrafo 2, e dell'articolo 4, paragrafo 1, della Legge (l'obbligo di dichiarare interessi privati), non avendo presentato una dichiarazione di interessi privati secondo la procedura ivi stabilita.
- 2 Il ricorrente ricopre la carica di direttore dell'ente pubblico QP, un organo pubblico attivo nel campo della protezione dell'ambiente (in prosieguo: il «QP»). Il QP ha partecipato a procedure di appalto pubblico e ha ricevuto un cofinanziamento dal bilancio della Repubblica di Lituania per l'attuazione di alcuni progetti del programma LIFE+ dell'Unione europea.

Argomenti principali delle parti

- 3 Il ricorrente sostiene di non essere soggetto alle disposizioni della Legge che disciplinano l'obbligo di dichiarare interessi privati. In qualità di direttore del QP, non ha poteri di pubblica amministrazione. I fondatori e i membri del QP sono privati. Al QP non è stata attribuita alcuna funzione di istituzioni statali o comunali. In quanto organizzazione non governativa, esso opera indipendentemente da qualsiasi autorità.
- 4 Secondo il ricorrente, la Commissione lo ha equiparato senza ragionevole motivo a un soggetto impiegato nella funzione pubblica e dotato di poteri amministrativi.
- 5 Il ricorrente sostiene che il contenuto della dichiarazione di interessi privati e la pubblicazione praticamente incondizionata della stessa che la rende di pubblico dominio (sul sito web della Commissione) obbliga essenzialmente il dichiarante a rivelare non solo i propri dati personali, ma anche quelli relativi ad altre persone, violando in tal modo il diritto alla vita privata.
- 6 La convenuta chiede che il ricorso sia respinto in quanto infondato. Essa sostiene che le persone che soddisfano i seguenti requisiti sono anche considerate, ai sensi

della Legge (articolo 2, paragrafo 1), persone che esercitano la funzione pubblica: 1) le persone sono impiegate presso enti pubblici; 2) gli enti pubblici sono finanziati dal bilancio e da fondi nazionali o comunali lituani; 3) le suddette persone sono investite di poteri amministrativi. La convenuta sostiene che il ricorrente soddisfa tutti i suddetti requisiti. Essa spiega che i poteri amministrativi possono essere non solo pubblici, esterni (funzioni di un rappresentante del governo), ma anche interni, ossia concessi a soggetti che ricoprono posizioni dirigenziali in aziende, istituzioni e organizzazioni, indipendentemente dal fatto che siano stati investiti di poteri di pubblica amministrazione. I poteri amministrativi sono associati alla supervisione delle attività dell'ente, al controllo del lavoro dei dipendenti e della sua organizzazione, alla gestione finanziaria e ad attività analoghe. Al ricorrente sono stati conferiti poteri amministrativi in seno al QP. Egli costituisce l'unico organo di gestione del QP; le attività del QP sono finanziate in modo continuativo dai fondi strutturali dell'Unione europea e dai fondi del bilancio statale della Repubblica di Lituania; il richiedente, pertanto, è tenuto a dichiarare interessi privati.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 7 Ai sensi dell'articolo 7 della Carta, ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni. L'articolo 8, paragrafo 1, della Carta sancisce il diritto di ogni individuo alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il diritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.
- 8 L'articolo 6, paragrafo 1 del Regolamento stabilisce le condizioni di liceità del trattamento dei dati. Tra tali condizioni figurano le seguenti: il trattamento è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento [lettera c)]; il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento [lettera e)].
- 9 L'articolo 6, paragrafo 3, del Regolamento prevede che la base per il trattamento di cui al paragrafo 1, lettere c) ed e), deve essere stabilita: a) dal diritto dell'Unione o b) dal diritto dello Stato membro cui è soggetto il titolare del trattamento. La finalità del trattamento deve essere determinata in tale base giuridica o, per quanto riguarda il trattamento di cui al paragrafo 1, lettera e), deve essere necessaria per l'esecuzione di un compito svolto nel pubblico interesse o connesso all'esercizio dei pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento. Tale base giuridica potrebbe contenere disposizioni specifiche per adeguare l'applicazione delle norme del Regolamento, tra cui: le condizioni generali relative alla liceità del trattamento da parte del responsabile del trattamento; le tipologie di dati oggetto del trattamento; gli interessati; i soggetti

cui possono essere comunicati i dati personali e le finalità per cui sono comunicati; le limitazioni delle finalità, i periodi di conservazione e le operazioni e procedure di trattamento, comprese le misure atte a garantire un trattamento lecito e corretto, quali quelle per altre specifiche situazioni di trattamento come quelle di cui al capo IX. Il diritto dell'Unione o degli Stati membri deve perseguire un obiettivo di interesse pubblico ed è proporzionato all'obiettivo legittimo perseguito.

- 10 L'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento dispone che è vietato trattare dati personali che rivelino l'origine razziale o etnica, le opinioni politiche, le convinzioni religiose o filosofiche, o l'appartenenza sindacale, nonché trattare dati genetici, dati biometrici intesi a identificare in modo univoco una persona fisica, dati relativi alla salute o alla vita sessuale o all'orientamento sessuale della persona.
- 11 L'articolo 9, paragrafo 2, del Regolamento stabilisce in quali casi il paragrafo 1 non si applica. Tali casi includono, tra l'altro, quello in cui il trattamento è necessario per motivi di interesse pubblico rilevante sulla base del diritto dell'Unione o degli Stati membri, che deve essere proporzionato alla finalità perseguita, rispettare l'essenza del diritto alla protezione dei dati e prevedere misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti fondamentali e gli interessi dell'interessato (punto g).
- 12 L'articolo 10, paragrafo 1, della Legge definisce i soggetti i cui dati della dichiarazione devono essere pubblici e pubblicati sul sito web della Commissione principale di etica ufficiale conformemente alla procedura stabilita. L'elenco di queste persone comprende i direttori e i vicedirettori degli enti pubblici finanziati dal bilancio e dai fondi nazionali o comunali lituani.
- 13 Il contenuto di una dichiarazione di interessi privati (articolo 6, paragrafo 1, della Legge) comprende, in linea di principio, dati relativi alla vita privata delle persone ivi indicate: dati personali (nome, cognome, sede di lavoro, mansioni) del dichiarante e del suo coniuge, convivente, partner, dai quali si possono evincere informazioni su alcuni aspetti della vita privata della persona (stato civile, orientamento sessuale e simili), informazioni sulle donazioni ricevute, sulle operazioni concluse da queste persone, dalle quali si possono evincere taluni dettagli della vita del dichiarante e del suo coniuge, convivente, partner, vale a dire, gli oggetti utilizzati, gli interessi, gli hobby, lo stile di vita, la situazione finanziaria, e così via, informazioni su persone a lui vicine o da lui conosciute o dati che possono causare un conflitto di interessi e possono essere idonei a indicare il rapporto personale tra il dichiarante e il suo coniuge, convivente o partner, nonché il rapporto personale tra le persone che devono essere indicate e il dichiarante e il suo coniuge, convivente, partner.
- 14 I dati personali contenuti in una dichiarazione di interessi privati costituiscono parte integrante della vita privata di una persona e la loro divulgazione può violare il diritto alla vita privata della persona e pregiudicare la sua sicurezza, ossia la

divulgazione di tali dati può mettere in pericolo la vita e la salute della persona, gli altri suoi diritti e libertà e causare altre conseguenze negative per la persona stessa.

- 15 Il dichiarante è tenuto a comunicare non solo i suoi dati personali, ma anche quelli di altre persone, sapendo che tali dati saranno pubblicati sul sito Internet della Commissione e, pertanto, saranno, in linea di principio, accessibili a un numero di persone illimitato e potenzialmente utilizzati a vari fini. Le eccezioni previste dall'articolo 10, paragrafo 2, della Legge non garantiscono la protezione dei dati personali, in quanto lasciano aperta la possibilità di identificare il dichiarante e altre persone e di collegare alle suddette persone le informazioni divulgate pubblicamente che non rientrano nelle eccezioni.
- 16 La Legge mira essenzialmente a salvaguardare il principio di trasparenza nell'esercizio delle funzioni pubbliche e nell'assunzione di decisioni relative all'attuazione di interessi pubblici (articolo 1).
- 17 La Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «CGUE») ha rilevato che il principio di trasparenza sancito agli articoli 1 e 10 del Trattato sull'Unione europea e all'articolo 15 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità, efficienza e responsabilità dell'amministrazione nei confronti dei cittadini in un sistema democratico (v. sentenze della Corte di giustizia del 6 marzo 2003, Interporc/Commissione, C-41/00 P, EU:C:2003:125, punto 39, e del 29 giugno 2010, Commissione/Bavarian Lager, C-28/08 P, EU:C:2010:378, punto 54). La CGUE ha inoltre stabilito che la tutela del diritto fondamentale al rispetto della vita privata a livello dell'Unione esige che le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali intervengano entro i limiti dello stretto necessario (v. sentenze del 21 dicembre 2016, Tele2 Sverige/Watson e altri, C-203/15 e C-698/15, EU:C:2016:970, punto 96, e del 27 settembre 2017, Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, punto 112).
- 18 Secondo la giurisprudenza della CGUE, le istituzioni, prima di divulgare informazioni riguardanti una persona fisica, devono soppesare l'interesse dell'Unione europea a garantire la trasparenza delle proprie azioni con la lesione dei diritti riconosciuti dagli articoli 7 e 8 della Carta. Non può riconoscersi alcuna automatica prevalenza dell'obiettivo di trasparenza sul diritto alla protezione dei dati personali, anche qualora siano coinvolti rilevanti interessi economici (v., sentenza del 9 novembre 2010, Volker und Markus Schecke e Eifert, C-92/09 e C-93/09, EU:C:2010:662, punto 85).
- 19 Sebbene l'obbligo di fornire dati (compresi quelli relativi alla vita privata di una persona) imposto dalla Legge sia legato a circostanze che possono influire sulle decisioni prese nell'esercizio di funzioni ufficiali, il giudice è convinto che l'esistenza di tali circostanze non significhi di per sé che siffatti dati siano di interesse pubblico e debbano essere pubblicati. Al contrario, tali dati possono

rivelare informazioni personali altamente sensibili (come ad esempio informazioni sulla convivenza more uxorio, sulla vita con una persona dello stesso sesso, e così via), per le quali, in linea di principio, non esiste alcuna necessità sociale di essere rese pubbliche e che possono causare notevoli disagi alla persona nella sua vita privata.

- 20 Secondo questo giudice, la divulgazione su Internet delle circostanze specificate non è una misura necessaria per garantire l'obiettivo perseguito dalla Legge, vale a dire l'attuazione del principio di trasparenza nella funzione pubblica. La comunicazione di tali dati ai soli soggetti indicati nella Legge (articolo 5), nonché le funzioni di controllo assegnate a tali soggetti (articolo 22), comprese le funzioni di controllo attribuite a un'istituzione speciale – la Vyriausioji tarnybinės etikos komisija – sono misure sufficienti a garantire il conseguimento dell'obiettivo della Legge.
- 21 Il giudice nutre dubbi sul fatto che la norma stabilita dalla Legge, secondo cui i dati relativi alle dichiarazioni private devono essere pubblici e pubblicati, sia compatibile con le menzionate disposizioni della Carta e del Regolamento e con la giurisprudenza della CGUE.

DOCUMENTO D'INFORMAZIONE