

Causa C-245/20

**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98,
paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia**

Data di deposito:

29 maggio 2020

Giudice del rinvio:

Rechtbank Midden-Nederland (Paesi Bassi)

Data della decisione di rinvio:

29 maggio 2020

Ricorrente:

X

Z

Resistente:

Autoriteit Persoonsgegevens

DOCUMENTO DI LAVORO

Oggetto del procedimento principale

Oggetto del procedimento principale è stabilire se l'Autoriteit Persoonsgegevens, l'autorità di controllo dei Paesi Bassi ai sensi dell'articolo 51 del regolamento generale sulla protezione dei dati (in prosieguo: il «RGPD»), possa pronunciarsi sulla questione se, concedendo a giornalisti l'accesso a atti processuali, l'Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Sezione Contenzioso amministrativo del Consiglio di Stato, Paesi Bassi, in prosieguo: l'«ABRvS»), abbia violato il regolamento generale sulla protezione dei dati.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Per la risoluzione della controversia nel procedimento principale è rilevante se la possibilità di prendere visione di atti processuali concessa a giornalisti rientri nella funzione giurisdizionale dell'ABRvS. L'Autoriteit Persoonsgegevens non è infatti competente a controllare il trattamento di dati personali ad opera di giudici nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali. Occorre dunque chiedersi cosa si debba intendere per «funzioni giurisdizionali», ai sensi dell'articolo 55, paragrafo 3, del regolamento generale sulla protezione dei dati.

Questioni pregiudiziali

1. Se l'articolo 55, paragrafo 3, del RGDP debba essere interpretato nel senso che si può considerare rientrante tra i «trattamenti effettuati dalle autorità giurisdizionali nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali» la possibilità, offerta da un organo giurisdizionale, di prendere visione di atti processuali in cui figurano dati personali, possibilità che viene concessa mettendo a disposizione di un giornalista copie degli atti processuali in parola, come descritto nella presente ordinanza di rinvio.

1a. Se sia rilevante per la risposta a tale questione se l'esercizio del controllo, da parte dell'autorità nazionale di controllo, su tale forma di trattamento dei dati incida sull'indipendenza del processo decisionale del giudice in fattispecie concrete.

1b. Se sia rilevante per la risposta a tale questione la circostanza che, secondo l'organo giurisdizionale, la natura e la finalità del trattamento dei dati sia informare un giornalista al fine di metterlo in condizione di dare un migliore resoconto dell'udienza pubblica in un procedimento giurisdizionale, contribuendo così a tutelare l'interesse alla pubblicità e alla trasparenza della giustizia.

1c. Se sia rilevante per la risposta a tale questione se il trattamento dei dati sia fondato su una esplicita base di diritto nazionale.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU 2003, L 41, pag. 26): articolo 2, punto 2

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): considerando 20 e articoli 4, 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33, 34 e 55

Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU 2016, L 119, pag. 89): considerando 80

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Algemene wet bestuursrecht (Legge generale su diritto amministrativo, in prosieguo: l'«Awb»): articoli 6:5, 7:1a, 8:62, 8:78 e 8:79

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Il 30 ottobre 2018 è stata discussa in udienza dinanzi all'ABRvS l'impugnazione di Z (in prosieguo: «il ricorrente 2») in un procedimento di diritto amministrativo avverso il sindaco di Utrecht (Paesi Bassi). In detta causa X (in prosieguo: «il ricorrente 1») interveniva, come nella presente causa, in quanto procuratore del ricorrente 2. Alla conclusione dell'udienza il ricorrente 2, in presenza del ricorrente 1 è stato avvicinato da una persona che affermava di essere giornalista. Durante il colloquio il ricorrente 1 constatava che questa persona disponeva di atti processuali. Su sua domanda, tale persona dichiarava che detti documenti le erano stati messi a disposizione grazie al diritto di prendere visione del fascicolo processuale concesso dall'ABRvS ai giornalisti.
- 2 Lo stesso giorno il ricorrente 1 scriveva al presidente dell'ABRvS, chiedendo se fosse corretto che era stato consentito di prendere visione del fascicolo processuale, se così fosse a chi, e se dipendenti dell'ABRvS fossero a conoscenza del fatto che ne erano state fatte copie o avessero dato il loro consenso a tal fine.

- 3 Con lettera del 21 novembre 2018 il presidente dell'ABRvS rispondeva come segue al ricorrente 1:

«La Sezione Comunicazione offre ai media informazioni sulle udienze, pubblicando l'agenda sul sito Internet e depositando ogni giorno di udienza le relative informazioni affinché i giornalisti presenti in quel momento dei locali ne possano prendere visione per darne un resoconto. Le informazioni in parola consistono in una copia del ricorso (o dell'impugnazione) e della memoria difensiva e, in caso di impugnazione, della sentenza del tribunale. [...] Gli atti di cui è possibile prendere visione contengono informazioni che i giornalisti sentono comunque seguendo l'udienza. Dette copie restano disponibili solo il giorno stesso dell'udienza. [...] Le informazioni non vengono spedite anticipatamente né condivise con i media e si può prendere visione delle informazioni in formato cartaceo durante il giorno dell'udienza, ma esse non possono lasciare l'edificio ed essere portate a casa. [...] Alla fine del giorno dell'udienza i dipendenti della Sezione Comunicazione distruggono le copie».

- 4 I ricorrenti hanno quindi chiesto al resistente, l'Autoriteit Persoonsgegevens, di adottare misure dirette ad assicurare il rispetto della normativa.

- 5 Con decisioni il resistente ha dichiarato di non essere competente ad adottare misure dirette ad assicurare il rispetto della normativa nei confronti dell'ABRvS e ha trasmesso le domande alla AVG-commissie bestuursrechtelijke colleges (Commissione RGPD per gli organi giurisdizionali amministrativi; in prosieguo: la «commissione RGPD»). Questa commissione RGPD è stata istituita dal presidente dell'ABRvS e dagli organi direttivi del Centrale Raad van Beroep (Corte d'appello in materia di previdenza sociale e di funzione pubblica, Paesi Bassi) e del College van Beroep voor het bedrijfsleven (Corte d'appello per il contenzioso amministrativo in materia economica, Paesi Bassi) per consigliare tali organi giurisdizionali sulla risoluzione di ricorsi vertenti sui diritti alla privacy di cui al RGPD e per valutare se, nel trattamento di dati personali di denunciati, sia stato violato il RGPD. La commissione RGPD ha trasmesso le domande in parola al presidente dell'ABRvS, che le ha considerate un ricorso avverso la sua lettera del 21 novembre 2018.

- 6 A seguito di un parere della commissione RGPD il presidente dell'ABRvS ha inasprito il regime relativo all'accesso ai documenti. Sul sito Internet dell'ABRvS attualmente si legge, tra l'altro:

«La Sezione Comunicazione del Raad van State offre ai giornalisti, soltanto il giorno dell'udienza, la possibilità di prendere visione di informazioni sostanziali relative all'udienza. Dette informazioni consistono in una copia del ricorso (impugnazione), della memoria difensiva e, in caso di impugnazione, una copia della sentenza del tribunale. Detti atti contengono soprattutto informazioni che i giornalisti possono comunque sentire se assistono all'udienza e che non vengono inviate prima o dopo l'udienza o condivise con i media. Esse possono essere lette solo dai giornalisti presenti di persona, il giorno dell'udienza, nei locali del

Consiglio di Stato. Gli atti non possono lasciare i locali del Consiglio di Stato, i giornalisti non possono copiarli in nessun modo per uso personale. Alla fine del giorno di udienza le relative informazioni sono distrutte dalla Sezione Comunicazione».

- 7 Dal regime dell'ABRvS di disponibilità per i giornalisti dei documenti discende che terzi, diversi dalle parti processuali, ottengono accesso a dati personali delle parti processuali e dei loro eventuali rappresentanti legali. Ai sensi dell'articolo 6:5 Awb, un ricorso (o impugnazione) deve, infatti, contenere nome e indirizzo del ricorrente. Anche la carta intestata di un rappresentante legale contiene di norma diversi dati personali identificativi. Inoltre è plausibile che il contenuto degli atti processuali riporti uno o più dati personali (specifici) del ricorrente e/o di altri, ad esempio informazioni su precedenti penali, dati commerciali o informazioni mediche.
- 8 Nel caso di specie con la fornitura degli atti processuali nella causa riguardante il ricorrente 2 sono stati trattati dati personali dei ricorrenti, tra i quali il nome e l'indirizzo del ricorrente 2 e il numero di identificazione nazionale del ricorrente 1.
- 9 Il tribunale considera accertato che i ricorrenti non avevano prestato il proprio consenso alla fornitura degli atti processuali, che gli atti processuali di cui il giornalista disponeva non erano stati resi anonimi e che essi contenevano informazioni sostanziali sul procedimento del ricorrente 2, tra cui numerosi dati personali.
- 10 Come emerge dal parere della commissione RGPD, all'epoca dell'evento rilevante — il 30 ottobre 2018 — «prendere visione» implicava che i giornalisti, se lo desideravano, ricevevano una copia degli atti, che dovevano restituire quando lasciavano i locali del Raad van State.
- 11 I ricorrenti hanno proposto ricorso avverso le decisioni dell'Autoriteit Persoonsgegevens (autorità di controllo dei Paesi Bassi) menzionate al punto 5. Quest'ultima autorità ha dichiarato infondato il ricorso del ricorrente 1 e, in applicazione dell'articolo 7:1a Awb, ha trasmesso il ricorso del ricorrente 2 come ricorso diretto al rechtbank Midden-Nederland (tribunale dei Paesi Bassi Centrali, Paesi Bassi). Il ricorrente 1 ha impugnato la decisione sul suo ricorso dinanzi al rechtbank Midden-Nederland (tribunale dei Paesi Bassi Centrali).

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 12 I ricorrenti hanno fondato le loro domande di misure dirette ad assicurare il rispetto della normativa sulla circostanza che l'ABRvS violerebbe un rilevante numero di disposizioni del RGPD (gli articoli 5, 6, 9, 12, 13, 14, 15, 32, 33 e 34) nel consentire a giornalisti di prendere visione di atti processuali. Gli attori sostengono che il resistente, quale autorità nazionale di controllo, è competente a

esercitare il controllo sul trattamento dei dati nonché a intervenire nei confronti dell'ABRvS con misure dirette ad assicurare il rispetto della normativa.

- 13 Il resistente sostiene che, in forza dell'articolo 55, paragrafo 3, RGPD, non è competente a controllare il trattamento dei dati personali ad opera della magistratura. Secondo il considerando 20 del RGPD, alla luce dell'indipendenza della magistratura si dovrebbe poter affidare il controllo sul trattamento dei dati ad opera dei giudici nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali ad organismi specifici all'interno del sistema giudiziario. Secondo il resistente, il regime dell'ABRvS di disponibilità dei documenti, mirante a garantire trasparenza e pubblicità nei singoli procedimenti, rientra in tali funzioni giurisdizionali.
- 14 Secondo il resistente, detta nozione di funzioni giurisdizionali deve essere interpretata estensivamente. Esso rinvia ai lavori preparatori del RGPD. Il considerando 99 della proposta originaria di regolamento sulla protezione dei dati [COM(2012) 11 Def] conteneva un brano che, secondo il resistente, militava nel senso di un'interpretazione più restrittiva: «this exemption should be strictly limited to genuine judicial activities in court cases and not apply to other activities where judges might be involved in, in accordance with national law» (tale esenzione deve essere rigorosamente limitata all'attività autenticamente giurisdizionale e non applicarsi ad altre attività a cui i giudici potrebbero partecipare in forza del diritto nazionale). Il resistente desume, dal fatto che nel testo definitivo di questo considerando il brano in parola è stato eliminato, che il legislatore dell'Unione intenda dare un'interpretazione estensiva all'esenzione di cui all'articolo 55, paragrafo 3, RGPD.
- 15 Secondo il resistente, una definizione della nozione di funzioni giurisdizionali che tenga conto unicamente della questione se il trattamento di dati personali abbia un'influenza diretta sul processo decisionale del giudice in un caso concreto rispecchia una concezione giuridica troppo limitativa. A suo giudizio, la questione se un trattamento possa essere incluso nelle attività giurisdizionali nel contesto di procedimenti giurisdizionali dipende anche dalla natura e dalla finalità del trattamento. Il resistente sostiene che mettendo atti processuali a disposizione dei giornalisti si garantisce la pubblicità e la trasparenza della giustizia e si rafforza la fiducia del pubblico nella medesima. La pubblicità deve dunque essere considerata un pilastro fondamentale dello stato democratico e inscindibilmente legata alla funzione giurisdizionale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 16 Il tribunale considera che consentire che sia presa visione di atti processuali e mettere a disposizione (temporaneamente) copie di detti documenti costituisca un trattamento dei dati ai sensi dell'articolo 4, punto 2, RGPD.
- 17 Il tribunale constata che la nozione di «esercizio di attività giurisdizionali» non è specificamente definita nel RGPD. La tesi del resistente di cui al punto 14 non convince il tribunale. Anzitutto poiché si tratta di un ragionamento a contrario, di

cui occorre avvalersi con prudenza. In secondo luogo il resistente non ha chiarito la ragione per cui tale brano in definitiva non sia stato incluso nel testo definitivo. Ciò non emerge neppure dai lavori preparatori del RGPD. A giudizio del tribunale al momento non si possono trarre conclusioni dal mero fatto che tale brano è stato eliminato nel corso della procedura.

- 18 Il tribunale riconosce che nel testo definitivo del considerando 80 della direttiva 2016/680 è stato comunque incluso un brano analogo. Tuttavia il tribunale non ravvisa in detta divergenza un motivo per giungere a una conclusione diversa.
- 19 Neppure nella giurisprudenza della Corte di giustizia il tribunale ha rinvenuto indicazioni su come si debba interpretare la nozione di «funzioni giurisdizionali». Tuttavia è attualmente pendente dinanzi alla Corte di giustizia un procedimento che presenta analogie con il presente, ossia il rinvio pregiudiziale della High Court (Corte Suprema, Irlanda) nella causa Friends of the Irish Environment (C-470/19). In detta causa è stata presentata la questione se il controllo sull'accesso agli atti giudiziari relativi a procedimenti in cui è stata pronunciata una decisione definitiva costituisca esercizio di competenze giurisdizionali. Per risolvere tale questione è dunque necessario interpretare l'espressione «competenze giurisdizionali», di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio.

Indipendenza del processo decisionale del giudice

- 20 Il tribunale considera inoltre importante constatare che la possibilità per i giornalisti di prendere visione di atti processuali non costituisce una decisione individuale del giudice che esamina il singolo caso, bensì l'esercizio di una politica del Raad van State. Tale politica è stata fissata dal presidente dell'ABRvS e vige per un gran numero di procedimenti trattati dall'ABRvS. Non viene effettuato un esame caso per caso riguardo a quali dati personali verranno messi a disposizione dei giornalisti.
- 21 Secondo il considerando 20 del RGDP, l'esenzione di cui all'articolo 55, paragrafo 3, RGDP mira a salvaguardare l'indipendenza della magistratura nell'adempimento dei suoi compiti giurisdizionali, compreso il processo decisionale. Giustamente il resistente afferma dunque di doversi astenere dall'interferire con la valutazione di merito di procedimenti giurisdizionali, in quanto il processo decisionale nei procedimenti giurisdizionali rientra senz'altro nelle funzioni giurisdizionali. In questa prospettiva si potrebbe affermare che non sussiste un esercizio di competenze giurisdizionali qualora l'esercizio del controllo ad opera di un'autorità nazionale di controllo non pregiudichi l'indipendenza del processo decisionale del giudice in un caso concreto. Al riguardo il tribunale osserva che dal testo del considerando 20 si deve desumere che la nozione di funzioni giurisdizionali, in considerazione della presenza del termine «compreso», va oltre il solo processo decisionale. A questo riguardo il

tribunale fa riferimento al punto 44 della sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), in cui la Corte di giustizia, nel contesto dell'indipendenza dei giudici, pone l'accento sull'indipendenza di giudizio nei casi concreti.

- 22 Il tribunale ritiene che la valutazione, ad opera dell'autorità nazionale di controllo, della questione se i trattamenti di dati, nel contesto della politica dell'ABRvS di disponibilità dei documenti per i giornalisti, siano compatibili con il RGDP non incida sull'indipendenza del processo decisionale del giudice nelle singole cause. Il trattamento dei dati nel contesto di detta politica non costituirebbe dunque esercizio di una funzione giurisdizionale. Il tribunale chiede pertanto alla Corte di giustizia se nell'interpretazione dell'espressione «funzioni giurisdizionali» occorra tenere conto di un'influenza diretta o indiretta del controllo del trattamento dei dati sul processo decisionale del giudice nei singoli casi.

Natura e finalità del trattamento

- 23 A giudizio del tribunale non si può negare che il giornalismo rivesta un ruolo importante per garantire la pubblicità e la trasparenza della giustizia e che sia uno dei pilastri del diritto fondamentale di ciascuno a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. La possibilità di prendere visione degli atti processuali concessa dall'ABRvS ai giornalisti mira a facilitare la cronaca giornalistica pubblica sui procedimenti giurisdizionali, al servizio dell'interesse alla pubblicità e alla trasparenza della giustizia. Consultando gli atti processuali prima dell'udienza un giornalista è in grado di seguire meglio l'udienza e pertanto di darne un migliore resoconto nei media. Per contro, il giornalista può trovare negli atti processuali dati personali non discussi in udienza, ad esempio il numero di identificazione nazionale di un rappresentante legale, come nel caso di specie. Il tribunale chiede dunque alla Corte di giustizia se il fine perseguito dall'ABRvS con il trattamento dei dati sia anch'esso determinante ai fini della risposta alla questione se si configuri una funzione giurisdizionale.

Nessuna base giuridica

- 24 Infine il tribunale constata che non esiste una base giuridica nazionale per la possibilità offerta ai giornalisti di prendere visione e la messa a disposizione (temporanea) di copie degli atti processuali. L'Awb dispone che un'udienza è pubblica (articolo 8:62, paragrafo 1) e che la decisione del giudice viene pronunciata pubblicamente (articolo 8:78). Inoltre l'articolo 8:79, paragrafo 2, Awb dispone che soggetti diversi dalle parti possono ottenere copie o estratti della sentenza o del verbale della sentenza pronunciata oralmente. Né l'Awb né alcun'altra normativa tuttavia contiene una disposizione sulla messa a disposizione di atti processuali a soggetti diversi dalle parti processuali. Il tribunale non esclude che questo sia un dato rilevante e si chiede se sia possibile qualificare il trattamento di dati come una funzione giurisdizionale qualora non esista una base giuridica esplicita per farlo, ma detta qualificazione riposi invece

su una opinione dell'ABRvS circa il proprio ruolo quale organo giudicante in una società democratica. Il tribunale chiede dunque alla Corte di giustizia se vada data rilevanza al fatto che non esiste un fondamento giuridico per la messa a disposizione di atti processuali affinché i giornalisti ne prendano visione.

DOCUMENTO DI LAVORO