

Causa C-512/18

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

3 agosto 2018

Giudice del rinvio:

Conseil d'État (Francia)

Data della decisione di rinvio:

26 luglio 2018

Ricorrenti:

French Data Network

La Quadrature du Net

Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs

Resistenti:

Premier ministre

Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

(omissis)

Il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Francia), pronunciandosi in sede contenziosa

(Sezione del contenzioso, Nona e Decima Sezione riunite)

(omissis)

(omissis)

Visto il seguente procedimento:

Con ricorso sommario, memoria integrativa e quattro altre memorie, registrati il 1° settembre e il 27 novembre 2015, il 24 maggio 2016, il 25 luglio 2016, il 7 febbraio 2017 e il 10 luglio 2018 presso la segreteria della Sezione contenzioso del Conseil d'État (Consiglio di Stato francese), la French Data Network, la

Quadrature du Net e la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato):

1) di annullare per eccesso di potere la decisione implicita di rigetto scaturita dal silenzio tenuto dal Premier ministre (Primo ministro, Francia) sulla loro domanda volta ad ottenere l'abrogazione dell'articolo R. 10-13 del code des postes et des communications électroniques (codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche) e del décret n° 2011-219 du 25 février 2011 (decreto n. 2011-219, del 25 febbraio 2011);

2) di ingiungere al Primo ministro di abrogare dette disposizioni;

3) (omissis).

Le associazioni succitate eccepiscono l'illegittimità delle disposizioni di cui è chiesta l'abrogazione in quanto adottate in applicazione di disposizioni legislative che, rientrando nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, comportano una violazione sproporzionata del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare, del diritto alla protezione dei dati di carattere personale e della libertà di espressione garantiti dagli articoli 7, 8 e 11 della Carta dei diritti fondamentali, e violano l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Con memoria difensiva, registrata il 10 giugno 2016, il Garde des Sceaux, Ministre de la Justice (Ministro guardasigilli della Giustizia, Francia), chiede il rigetto del ricorso. Egli afferma che i motivi dedotti sono infondati. **[Or. 2]**

Con memoria difensiva, registrata il 20 giugno 2018, il Primo ministro chiede il rigetto del ricorso. A suo giudizio, i motivi dedotti sono infondati.

Con atto di intervento, registrato in data 8 febbraio 2016, la Privacy International e il Center for Democracy and Technology chiedono al Conseil d'État (Consiglio di Stato) di accogliere le domande formulate nel ricorso. Essi affermano quanto segue:

- le disposizioni contestate non sono conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
- le disposizioni contestate violano l'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

(omissis);

Visti:

- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

- la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali;
- la direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000;
- la direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002;
- il codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche;
- la loi n. 2004-575 du 21 juin 2004 (legge n. 2004-575, del 21 giugno 2004);
- la loi n. 2013-1168 du 18 décembre 2013 (legge n. 2013-1168, del 18 dicembre 2013);
- il décret n. 2011-219 du 25 février 2011 (decreto n. 2011-219, del 25 febbraio 2011);
- la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 21 dicembre 2016, Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department/Tom Watson e a. (C-203/15 e C-698/15);
- il code de justice administrative (codice di giustizia amministrativa);

(omissis)

Considerato quanto segue:

1. La Privacy International e il Center for Democracy and Technology hanno interesse a ottenere l'annullamento della decisione impugnata. Il loro intervento è pertanto ricevibile.

2. La French Data Network, la Quadrature du Net e la Fédération des fournisseurs d'accès à internet associatifs hanno chiesto al Primo ministro di abrogare l'articolo R. 10-13 del codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche e il decreto del 25 febbraio 2011, in materia di conservazione e comunicazione di dati atti a consentire l'identificazione di ogni persona coinvolta nella creazione di un contenuto pubblicato online. Le suddette tre associazioni impugnano la decisione implicita di rigetto scaturita dal silenzio tenuto dal Primo ministro sulla loro richiesta. **[Or. 3]**

3. L'autorità competente, dinanzi alla quale sia presentata una domanda diretta ad ottenere l'annullamento di un regolamento illegittimo, è tenuta al rinvio, fatta eccezione per i vizi di forma e di procedura da cui sarebbe gravato, sia che esso sia illegittimo all'atto della firma, sia che la sua illegittimità derivi da fatti avvenuti successivamente a tale data.

Sul diniego dell'abrogazione dell'articolo R. 10-13 del codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche:

4. Nella sua versione applicabile, l'articolo L. 34-1 del codice delle poste e delle comunicazioni elettroniche così dispone: «I.- *Il presente articolo si applica al trattamento dei dati personali connesso alla fornitura al pubblico di servizi di comunicazione elettronica; esso si applica, in particolare, alle reti che supportano i dispositivi di raccolta dati e di identificazione./ II.- Fatte salve le disposizioni sub III, IV, V e VI, gli operatori del settore delle comunicazioni elettroniche e, in particolare, i soggetti la cui attività consiste nell'offrire al pubblico un accesso a servizi di comunicazione online, cancellano o rendono anonimi tutti i dati relativi al traffico./ Nel rispetto delle disposizioni del comma che precede, le persone che forniscono al pubblico servizi di comunicazione elettronica fissano procedure interne che permettono di rispondere ai quesiti delle autorità competenti. /Le persone che, nel quadro di un'attività professionale principale o accessoria, anche a titolo gratuito, offrono al pubblico una connessione che consente di comunicare online attraverso un accesso alla rete, sono tenute al rispetto delle disposizioni applicabili agli operatori delle comunicazioni elettroniche in forza del presente articolo./ III.- Ai fini della ricerca, dell'accertamento e del perseguimento dei reati o di una violazione dell'obbligo definito nell'articolo L. 336-3 del code de la propriété intellectuelle (codice della proprietà intellettuale) o ai fini della prevenzione di attacchi ai sistemi di trattamento automatizzato dei dati previsti e sanzionati dagli articoli da 323-1 a 323-3-1 del code pénal (codice penale), e al solo scopo di consentire, nei limiti del necessario, la messa a disposizione dell'autorità giudiziaria o dell'alta autorità citata all'articolo L. 331-12 del codice della proprietà intellettuale o dell'autorità nazionale per la sicurezza dei sistemi informativi menzionata all'articolo L. 2321-1 del code de la défense (codice della difesa), si possono procrastinare, per un periodo massimo di un anno, le operazioni dirette a cancellare o rendere anonime determinate categorie di dati tecnici. Nei limiti stabiliti sub VI, mediante decreto del Conseil d'Etat (Consiglio di Stato), adottato previo parere della Commission nationale de l'informatique et des libertés (Commissione nazionale per l'informatica e le libertà), sono stabilite le suddette categorie di dati e la durata della loro conservazione a seconda dell'attività degli operatori e della natura delle comunicazioni, oltre, se del caso, alle modalità di compensazione delle spese identificabili e specifiche sostenute a tale titolo dagli operatori su richiesta dello Stato».* L'articolo R. 10-13 di detto codice, di cui le ricorrenti hanno chiesto l'abrogazione, attua le succitate disposizioni sub III dell'articolo L. 34-1, in particolare, elencando i dati che devono essere conservati dagli operatori di comunicazioni elettroniche e fissando in un anno la durata della loro conservazione.

5. In primo luogo, contrariamente a quanto sostenuto dagli intervenuti, il fatto che l'obbligo di conservazione descritto nel punto che precede abbia carattere generale, senza essere limitato a persone o circostanze particolari, non viola esso stesso gli obblighi derivanti dalle disposizioni dell'articolo 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

6. In secondo luogo, da una parte, a norma dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea, l'Unione *«rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro»*. L'articolo 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea [Or. 4] così dispone: *«1. Le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione. (...) 2. La presente Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati»*. A norma del suo articolo 54, *«Nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata nel senso di comportare il diritto di esercitare un'attività o compiere un atto che miri a distruggere diritti o libertà riconosciuti nella presente Carta o a imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla presente Carta (...)»*.

7. Dall'altra, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, adottata sulla base dell'articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea, ora ripreso nell'articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nasce dalla volontà di ravvicinare le legislazioni degli Stati membri per permettere l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Essa ha ad oggetto, come sancisce il suo articolo 3, paragrafo 1, il *«trattamento dei dati personali connesso alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico su reti pubbliche di comunicazione nella Comunità»*. Tuttavia, come ricorda il suo articolo 1, paragrafo 3, essa *«non si applica alle attività che esulano dal campo di applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea (...) né, comunque, alle attività riguardanti la sicurezza pubblica, la difesa, la sicurezza dello Stato (compreso il benessere economico dello Stato ove le attività siano connesse a questioni di sicurezza dello Stato) o alle attività dello Stato in settori che rientrano nel diritto penale»*. Inoltre, a norma del suo articolo 15, *«gli Stati membri possono adottare disposizioni legislative volte a limitare i diritti e gli obblighi di cui agli articoli 5 e 6, all'articolo 8, paragrafi da 1 a 4, e all'articolo 9 della presente direttiva, qualora tale restrizione costituisca, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE, una misura necessaria, opportuna e proporzionata all'interno di una società democratica per la salvaguardia della sicurezza nazionale (cioè della sicurezza dello Stato), della difesa, della sicurezza pubblica; e la prevenzione, ricerca, accertamento e perseguimento dei reati, ovvero dell'uso non autorizzato del sistema di comunicazione elettronica. A tal fine gli Stati membri possono tra l'altro adottare misure legislative le quali prevedano che i dati siano conservati per un periodo di tempo limitato per i motivi enunciati nel presente paragrafo. Tutte le misure di cui al presente paragrafo sono conformi ai principi generali del diritto comunitario, compresi quelli di cui all'articolo 6, paragrafi 1 e 2, del trattato sull'Unione*

europa». Gli Stati membri sono così autorizzati, per motivi attinenti alla sicurezza dello Stato o alla lotta alla criminalità, a derogare, in particolare, all'obbligo di riservatezza dei dati personali e all'obbligo di riservatezza dei relativi dati sul traffico risultanti dall'articolo 5, paragrafo 1, della direttiva.

Sull'obbligo di conservazione generalizzata e indifferenziata:

8. Con la sua sentenza del 21 dicembre 2016, *Tele2 Sverige AB/Post-och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department/Tom Watson e a.* (C-203/15 e C-698/15), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che l'articolo 15, paragrafo 1, di detta direttiva, «letto alla luce degli articoli 7, 8 e 11 nonché dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale la quale preveda, per finalità di lotta contro la criminalità, una conservazione generalizzata e indifferenziata dell'insieme dei dati relativi al [Or. 5] traffico e dei dati relativi all'ubicazione di tutti gli abbonati e utenti iscritti riguardante tutti i mezzi di comunicazione elettronica».

9. Da una parte, è pacifico che una siffatta conservazione preventiva e indifferenziata consente all'autorità giudiziaria di accedere a dati relativi a comunicazioni che una persona ha effettuato prima di essere sospettata di aver commesso un reato. Una siffatta conservazione presenta pertanto un'utilità senza precedenti per la ricerca, l'accertamento e il perseguimento dei reati.

10. Dall'altra, come osservato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sua sentenza del 21 dicembre 2016, una siffatta conservazione, nella misura in cui non svela il contenuto di una comunicazione, non è idonea a pregiudicare il «contenuto essenziale» dei diritti sanciti agli articoli 7 e 8 della Carta. Inoltre, la Corte ha successivamente ribadito, nel suo parere 1/15 del 26 luglio 2017, che tali diritti «non appaiono prerogative assolute» e che una finalità d'interesse generale dell'Unione può giustificare ingerenze, anche gravi, in detti diritti fondamentali, dopo aver osservato che «la protezione della sicurezza pubblica contribuisce altresì alla tutela dei diritti e delle libertà altrui» e che «l'articolo 6 della Carta enuncia il diritto di ogni persona non solo alla libertà, ma anche alla sicurezza».

11. Date le suddette circostanze, la questione di stabilire se, tenuto conto in particolare delle salvaguardie e dei controlli che accompagnano la raccolta e l'utilizzo di detti dati di connessione, l'obbligo di conservazione generalizzata e indifferenziata, imposto ai fornitori sulla base delle disposizioni autorizzative di cui all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva del 12 luglio 2002, non debba essere considerato come un'ingerenza giustificata dal diritto alla sicurezza garantito dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle esigenze di sicurezza nazionale, la cui responsabilità è rimessa, a norma dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea, unicamente agli Stati membri, solleva un primo problema di interpretazione del diritto dell'Unione.

Sul diniego di abrogazione delle disposizioni del capo I del decreto del 25 febbraio 2011:

12. L'articolo 6, paragrafo 2, primo comma, della loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (legge del 21 giugno 2004, per la promozione della fiducia nell'economia digitale) prevede che le persone la cui attività consiste nell'offrire al pubblico un accesso a servizi di comunicazione online e le persone fisiche o giuridiche che garantiscono, anche a titolo gratuito, mediante la messa a disposizione del pubblico tramite servizi di comunicazione al pubblico online, l'archiviazione di segnali, scritti, immagini, suoni o messaggi di qualsiasi natura forniti dai destinatari di detti servizi, *«detengono e conservano i dati con modalità tali da permettere l'identificazione di chiunque abbia contribuito alla creazione del contenuto o di uno dei contenuti dei servizi da essi prestati»*. Il paragrafo II, terzo comma, stabilisce che l'autorità giudiziaria può chiedere a dette persone che le siano comunicati i dati indicati nel primo comma. Il paragrafo II, ultimo comma, dispone che un decreto del Conseil d'État (Consiglio di Stato) *«definisce i dati menzionati nel primo comma e la durata e le modalità della loro conservazione»*. Il primo capo del decreto del 25 febbraio 2011 è stato adottato a tal fine.

13. L'articolo 6, paragrafo II, della legge del 21 giugno 2004, che impone un obbligo di detenere e conservare i soli dati relativi alla creazione del contenuto, non ricade nel campo di applicazione della direttiva del 12 luglio 2002, chiaramente circoscritto, a norma del suo articolo 3, paragrafo 1, *«al trattamento dei dati personali connesso [Or. 6] alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico su reti pubbliche di comunicazione nella Comunità»*.

14. Per contro, le succitate disposizioni dell'articolo 6, paragrafo II, della legge del 21 giugno 2004 rientrano manifestamente nel campo di applicazione della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 giugno 2000, relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno, che, a norma del suo articolo 1, paragrafo 1, *«mira a contribuire al buon funzionamento del mercato garantendo la libera circolazione dei servizi della società dell'informazione tra Stati membri»*. Gli articoli 12 e 14 della suddetta direttiva concernono i servizi forniti, rispettivamente, dai prestatori di servizi di comunicazione al pubblico e dai prestatori di servizi di hosting. Il suo articolo 15, paragrafo 1, stabilisce che, *«nella prestazione dei servizi di cui agli articoli 12, 13 e 14, gli Stati membri non impongono ai prestatori un obbligo generale di sorveglianza sulle informazioni che trasmettono o memorizzano né un obbligo generale di ricercare attivamente fatti o circostanze che indichino la presenza di attività illecite»*. A norma del paragrafo 2 di detto articolo: *«Gli Stati membri possono stabilire che i prestatori di servizi della società dell'informazione siano tenuti ad informare senza indugio la pubblica autorità competente di presunte attività o informazioni illecite dei destinatari dei loro servizi o a comunicare alle autorità competenti, a loro richiesta, informazioni che consentano l'identificazione dei destinatari dei loro*

servizi con cui hanno accordi di memorizzazione dei dati». Pertanto, di per sé, la direttiva non prevede, in via di principio, un divieto di conservazione dei dati relativi alla creazione di contenuto cui sia possibile derogare unicamente in via di eccezione.

15. La questione se le disposizioni succitate della direttiva dell'8 giugno 2000, lette alla luce degli articoli 6, 7, 8 e 11 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debbano essere interpretate nel senso che consentono a uno Stato di prevedere una normativa nazionale, che imponga alle persone ricordate al punto 12 di conservare i dati con modalità tali da consentire l'identificazione di chiunque abbia contribuito alla creazione del contenuto o di uno dei contenuti dei servizi da esse forniti al fine di permettere all'autorità giudiziaria, se del caso, di richiederne la comunicazione per ottenere il rispetto delle norme in materia di responsabilità civile o penale, presenta una seconda grave difficoltà sotto il profilo del diritto dell'Unione europea.

16. Le due questioni enunciate ai punti 11 e 15 sono dirimenti ai fini della completa definizione della controversia rimessa al Conseil d'État (Consiglio di Stato). Esse presentano, come già osservato, serie difficoltà sotto il profilo dell'interpretazione del diritto dell'Unione europea. È pertanto necessario adire la Corte di giustizia dell'Unione europea a norma dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e sospendere la decisione sul ricorso proposto dalle associazioni ricorrenti sino a quando essa si sarà pronunciata al riguardo.

DECIDE:

Articolo 1: L'intervento della Privacy International e del Center for Democracy and Technology è autorizzato. **[Or. 7]**

Articolo 2: La decisione sul ricorso proposta da French Data Network, La Quadrature du net e Fédération des fournisseurs d'accès à Internet associatifs è sospesa sino a quando la Corte di giustizia dell'Unione europea si sarà pronunciata sulle seguenti questioni:

- 1) Se, tenuto conto in particolare delle salvaguardie e dei controlli che accompagnano poi la raccolta e l'utilizzo dei dati di connessione di cui trattasi, l'obbligo di conservazione generalizzata e indifferenziata, imposto ai fornitori sulla base delle disposizioni autorizzative di cui all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva del 12 luglio 2002, debba essere considerato come un'ingerenza giustificata dal diritto alla sicurezza garantito dall'articolo 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dalle esigenze di sicurezza nazionale, la cui responsabilità è rimessa, a norma dell'articolo 4 del Trattato sull'Unione europea, unicamente agli Stati membri.
- 2) Se le disposizioni della direttiva dell'8 giugno 2000, lette alla luce degli articoli 6, 7, 8 e 11 e dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, debbano essere interpretate nel senso che

esse consentono a uno Stato di prevedere una normativa nazionale che imponga alle persone la cui attività consiste nell'offrire al pubblico un accesso a servizi di comunicazione online e alle persone fisiche o giuridiche che garantiscono, anche a titolo gratuito, mediante la messa a disposizione del pubblico tramite servizi di comunicazione al pubblico online, l'archiviazione di segnali, scritti, immagini, suoni o messaggi di qualsiasi natura forniti dai destinatari di detti servizi, di conservare i dati con modalità tali da consentire l'identificazione di chiunque abbia contribuito alla creazione del contenuto o di uno dei contenuti dei servizi da esse prestati al fine di permettere all'autorità giudiziaria, se del caso, di richiederne la comunicazione per ottenere il rispetto delle norme in materia di responsabilità civile o penale.

Articolo 3: (omissis) **[Or. 8]**

(omissis)

DOCUMENTO DI LAVORO