

Causa C-140/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

25 marzo 2020

Giudice del rinvio:

Supreme Court (Corte suprema, Irlanda)

Data della decisione di rinvio:

25 marzo 2020

Ricorrente:

G.D.

Resistenti:

The Commissioner of the Garda Síochána

Minister for Communications, Energy and Natural Resources

Attorney General

Oggetto del procedimento principale

Il procedimento di cui trattasi riguarda il regime giuridico istituito in Irlanda ai sensi del Communications (Retention of Data) Act 2011 [legge del 2011 sulle comunicazioni (conservazione dei dati)], che disciplina la conservazione e l'accesso ai metadati delle telecomunicazioni da parte delle autorità nazionali in Irlanda e, in particolare, delle forze di polizia irlandesi (in prosieguo: la «An Garda Síochána») nel corso dell'accertamento, delle indagini e del perseguimento di reati gravi.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Se la legge del 2011 sulle comunicazioni (conservazione dei dati), in particolare l'articolo 6, paragrafo 1, sia contraria all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se un regime generale o universale di conservazione dei dati, anche soggetto a rigorose restrizioni in materia di conservazione e accesso, sia di per sé contrario alle disposizioni dell'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE, per come interpretate alla luce della Carta [dei diritti fondamentali dell'Unione europea].
- 2) Se, nel valutare la concessione di una declaratoria di incompatibilità di una misura nazionale attuata ai sensi della direttiva 2006/24/CE e che prevede un regime generale di conservazione dei dati (soggetti ai necessari rigorosi controlli in materia di conservazione e/o di accesso) e, in particolare, nel valutare la proporzionalità di tale regime, un giudice nazionale possa tener conto della circostanza che i dati possono essere legalmente conservati da prestatori di servizi per fini commerciali propri e potrebbe essere richiesta una loro conservazione per motivi di sicurezza nazionale esclusi dalle disposizioni della direttiva 2002/58/CE.
- 3) Nel valutare la compatibilità con il diritto dell'Unione e, in particolare, con i diritti della Carta, di una misura nazionale di accesso ai dati conservati, quali criteri dovrebbe applicare un giudice nazionale per stabilire se un siffatto regime di accesso preveda il necessario controllo preventivo indipendente, come stabilito dalla Corte di giustizia nella sua giurisprudenza. In tale contesto, se un giudice nazionale possa, nell'ambito di tale valutazione, tener conto dell'esistenza di un controllo ex post di natura giurisdizionale o indipendente.
- 4) In ogni caso, se un giudice nazionale sia tenuto a dichiarare l'incompatibilità di una misura nazionale con le disposizioni dell'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE, qualora tale misura nazionale preveda un regime generale di conservazione dei dati ai fini della lotta contro reati gravi e laddove il giudice nazionale abbia concluso, sulla base di tutti gli elementi di prova disponibili, che tale conservazione sia al contempo indispensabile e strettamente necessaria al raggiungimento dell'obiettivo della lotta contro reati gravi.
- 5) Qualora un giudice nazionale sia tenuto a dichiarare l'incompatibilità di una misura nazionale rispetto alle disposizioni dell'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE, come interpretate alla luce della Carta, se tale giudice abbia il diritto di limitare gli effetti nel tempo di tale declaratoria, ove ritenga che, in caso contrario, ciò comporterebbe un «conseguente disordine e un danno all'interesse pubblico» (conformemente all'approccio adottato, ad esempio, nella sentenza R (National Council for Civil Liberties) / Secretary of State for Home Department e Secretary of State for Foreign Affairs [2018] EWHC 975, punto 46).
- 6) Se un giudice nazionale, chiamato a dichiarare l'incompatibilità della legislazione nazionale con l'articolo 15 della direttiva 2002/58/CE e/o a disapplicare tale legislazione e/o a dichiarare che l'applicazione di tale legislazione ha violato i diritti di un singolo, sia nell'ambito di un procedimento avviato al fine di agevolare un dibattito sull'ammissibilità delle prove nell'ambito di un procedimento penale che in altro ambito, possa essere autorizzato a rifiutare

l'emissione di tale provvedimento in relazione ai dati conservati in applicazione della disposizione nazionale adottata nel rispetto dell'obbligo di cui all'articolo 288 TFUE di introdurre fedelmente nel diritto nazionale le disposizioni di una direttiva, o a limitare l'efficacia di tale declaratoria al periodo successivo alla dichiarazione di invalidità della direttiva 2006/24/CE pronunciata dalla CGUE l'8 aprile 2014.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Trattato sull'Unione europea, articolo 5, paragrafo 4, articolo 6, paragrafo 1, e protocollo n. 21

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articoli 7, 8 e 52, paragrafo 1

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 (GU 1995 L 281, pag. 31)

Direttiva 2002/58/CE 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 (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU 2002 L 201, pag. 37)

Direttiva 2006/24/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, riguardante la conservazione di dati generati o trattati nell'ambito della fornitura di servizi di comunicazione elettronica accessibili al pubblico o di reti pubbliche di comunicazione e che modifica la direttiva 2002/58/CE (GU 2006 L 105, pag. 54)

Sentenza del 10 febbraio 2009, Irlanda / Parlamento e Consiglio, causa C-301/06, ECLI:EU:C:2009:68

Sentenza del 26 novembre 2009, Commissione / Irlanda, causa C-202/09, ECLI:EU:C:2009:736

Sentenza dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland Limited / Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a., cause riunite C-293/12 e C-594/12, ECLI:EU:C:2014:238

Sentenza del 21 dicembre 2016, Tele2 Sverige AB / Post- och telestyrelsen e Secretary of State for the Home Department / Tom Watson e a., cause riunite C-203/15 e C-698/15, ECLI:EU:C:2016:970

Disposizioni nazionali fatte valere

Communications (Retention of Data) Act 2011 [legge del 2011 sulle comunicazioni (conservazione dei dati), in prosieguo: la «legge del 2011»]

La legge del 2011 è stata promulgata con il preciso scopo di dare attuazione alla direttiva del 2006. L'articolo 3 della legge impone a tutti i prestatori di servizi di conservare i «dati relativi alla telefonia fissa e alla telefonia mobile» per un periodo di due anni. Si tratta dei dati che identificano la fonte, la destinazione, la data e l'ora di inizio e di fine di una comunicazione, il tipo di comunicazione in questione nonché il tipo e l'ubicazione geografica delle apparecchiature di comunicazione utilizzate. Il contenuto delle comunicazioni non rientra in questo tipo di dati.

I dati conservati possono essere consultati e divulgati in seguito a un'istanza di divulgazione. L'articolo 6 della legge del 2011 stabilisce le condizioni alle quali può essere presentata un'istanza di divulgazione e il paragrafo 1 stabilisce che un membro dell'An Garda Síochána, di grado non inferiore a sovrintendente capo, possa presentare un'istanza di divulgazione qualora tale membro ritenga che i dati siano necessari, tra l'altro, alla prevenzione, all'accertamento, alle indagini o al perseguimento di reati gravi. Per «reato grave» si intende un reato punibile con la detenzione per un periodo pari o superiore a 5 anni, nonché gli altri reati elencati all'allegato 1 della legge.

Tra i meccanismi di sorveglianza previsti dalla legge del 2011 figurano la procedura di reclamo di cui all'articolo 10 della stessa e le funzioni di un «giudice designato», come previsto all'articolo 12, al quale è affidato il compito di esaminare l'applicazione delle disposizioni della legge.

In materia di politica interna, il capo dell'An Garda Síochána, il Garda Commissioner, ha stabilito che le istanze di divulgazione dei dati relativi alla telefonia presentate ai sensi della legge del 2011 dovrebbero essere trattate, in modo centralizzato, da un unico sovrintendente capo. Il sovrintendente capo inquirente, incaricato della divulgazione dei dati, era il capo della sezione sicurezza e informazione dell'An Garda Síochána ed è tale soggetto che decide in ultima analisi se presentare un'istanza di divulgazione ai prestatori di servizi di comunicazione ai sensi delle disposizioni della legge del 2011. Una piccola unità indipendente, nota sotto il nome di unità di collegamento per le telecomunicazioni (in prosieguo: la «TLU») è stata istituita al fine di supportare le funzioni del sovrintendente capo inquirente e per fungere da unico punto di contatto con i prestatori di servizi.

Nei periodi pertinenti alla presente indagine, tutte le istanze di divulgazione dovevano essere approvate in primo luogo da un sovrintendente (o da un ispettore che agisse in tale veste) e poi inviate alla TLU per essere trattate da quest'ultima. Gli inquirenti avevano ricevuto l'ordine di includere sufficienti dettagli nell'istanza al fine di consentire l'adozione di una decisione informata, nonché di tenere presente che il sovrintendente capo avrebbe potuto, successivamente, dover giustificare la decisione dinanzi all'autorità giudiziaria o dinanzi al giudice designato dalla High Court (Alta Corte, Irlanda). La TLU e il sovrintendente capo inquirente sono tenuti a verificare la legittimità, la proporzionalità e la necessità delle istanze di divulgazione presentate dai membri dell'An Garda Síochána. Le

istanze ritenute non conformi ai requisiti di legge o ai protocolli interni dell'An Garda Síochána venivano rinviate per ottenere ulteriori chiarimenti o informazioni. Ai sensi di un protocollo d'intesa emesso nel maggio 2011, i prestatori di servizi non avrebbero trattato le istanze di dati relativi alle telefonate che non fossero pervenute attraverso il citato procedimento. La TLU è inoltre soggetta a verifica da parte del Data Protection Commissioner (garante per la protezione dei dati personali, Irlanda).

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Nel marzo 2015, il ricorrente (in prosieguo: «G.D.») è stato condannato da una giuria alla pena dell'ergastolo per l'omicidio della signora O'H. Egli ha sempre negato la propria colpevolezza. Tale condanna è oggetto di impugnazione da parte di G.D., pendente dinanzi alla Irish Court of Appeal (Corte d'appello, Irlanda) Nel corso del processo G.D. ha contestato, senza successo, l'ammissibilità di taluni elementi di prova introdotti dall'accusa basati su dati conservati di telefonia.
- 2 Il presente, parallelo, procedimento civile è stato promosso da G.D., il quale intende contestare alcune disposizioni della legge del 2011, ai sensi della quale ha avuto luogo la conservazione e l'accesso a tali metadati di telefonia. Egli chiede che sia dichiarata l'invalidità della pertinente disposizione legislativa, al fine di far valere, in sede di appello contro la sua condanna, che la prova dei dati di telefonia non avrebbe dovuto essere ammessa nel processo a suo carico, rendendo così viziata la sua condanna. I resistenti (in prosieguo: lo «Stato») chiedono che la validità della legge sia confermata.
- 3 Con decisione del 6 dicembre 2018, Dwyer / Commissioner of An Garda Síochána e a. [2018] IEHC 685, la High Court (Alta Corte) ha accolto il ricorso di G.D. volto a far dichiarare l'incompatibilità dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) della legge del 2011 rispetto all'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58/CE, letto alla luce degli articoli 7, 8 e 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 4 Lo Stato ha impugnato tale decisione dinanzi alla Supreme Court (Corte suprema, Irlanda), che ha formulato la presente domanda di pronuncia pregiudiziale.
- 5 La Supreme Court ha dichiarato di essere consapevole del fatto che l'accertamento di alcune categorie di reati gravi e il loro perseguimento sono sempre più influenzati da prove come quelle presentate nel procedimento penale a carico di G.D. Nell'esperienza della Supreme Court, alcuni di questi casi sono stati risolti unicamente grazie alla disponibilità della tipologia di dati oggetto del presente procedimento.
- 6 La Supreme Court ha dichiarato che tali casi spesso implicano gravi reati contro donne, bambini e altri soggetti vulnerabili e che non sarebbe possibile individuare o perseguire l'autore del reato senza il tipo di prove in questione. In effetti, ha osservato la Supreme Court, come nel caso di G.D., è la telefonia stessa a essere

utilizzata a scopo di adescamento o, comunque, di sfruttamento di soggetti vulnerabili.

- 7 La Supreme Court sottolinea che non è possibile accedere a ciò che non è stato conservato. Se non fosse ammissibile la conservazione universale dei metadati, nonostante la rigidità di qualsivoglia regime di accesso, molti di questi gravi reati non verrebbero accertati o perseguiti con successo.
- 8 La Supreme Court ha svolto le seguenti constatazioni di fatto:
 - i) forme alternative di conservazione dei dati, tramite targeting geografico o altro, sarebbero inefficaci nel raggiungimento degli obiettivi di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di almeno alcuni tipi di reati gravi e potrebbero, inoltre, comportare una potenziale violazione di altri diritti dell'individuo;
 - ii) l'obiettivo della conservazione dei dati con mezzi minori rispetto a quelli di un regime generale di conservazione dei dati, fatte salve le necessarie garanzie, è impraticabile; e
 - iii) gli obiettivi di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati gravi sarebbero notevolmente compromessi in assenza di un regime generale di conservazione dei dati.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 9 Il ricorrente sostiene che l'articolo 6, paragrafo 1, lettera a) della legge del 2011, ai sensi del quale i metadati di telefonia sono stati conservati, consultati e ammessi come prova nel procedimento penale a suo carico, è invalida in quanto incompatibile con l'articolo 15, paragrafo 1, della direttiva 2002/58.
- 10 Egli sostiene che la conservazione universale dei dati è inammissibile, a prescindere dalle garanzie esistenti in materia di accesso a tali dati. Inoltre, il regime di accesso prevede una insufficiente tutela indipendente contro l'accesso inappropriato ai dati. A dire del ricorrente, le garanzie previste dalla legge del 2011 sono minime e la legislazione non stabilisce regole chiare e precise che indichino in quali circostanze e a quali condizioni i prestatori di servizi debbano concedere alle autorità nazionali l'accesso ai dati, come richiesto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. In particolare, l'attuale sistema di autocertificazione delle istanze di divulgazione di dati, effettuato dall'An Garda Síochána, non soddisfa il requisito secondo cui le istanze di accesso siano subordinate a un controllo preventivo effettuato da un giudice o da un'entità amministrativa indipendente, come previsto al punto 120 della sentenza Tele2 Sverige.
- 11 I resistenti (in prosieguito: lo «Stato») sostengono la validità della legislazione, argomentando che è stato necessario adottare un approccio globale al fine di

stabilire se il regime giuridico tutelasse in modo proporzionato il diritto alla vita privata.

- 12 I resistenti osservano che la legge del 2011 ha stabilito un quadro dettagliato che disciplina l'accesso ai dati conservati. Inoltre, lo Stato rileva che la TLU, che gode di indipendenza funzionale rispetto all'An Garda Síochána nell'esercizio delle sue funzioni, soddisfa il requisito della «entità amministrativa indipendente» che procede a un riesame ex ante delle istanze di accesso e che questo sistema è rafforzato da ulteriori livelli di esame giurisdizionale offerti mediante il giudice designato, la procedura di reclamo prescritta e un controllo giurisdizionale.
- 13 I resistenti sostengono, inoltre, che qualora la legge del 2011 fosse, in ultima analisi, ritenuta incompatibile con il diritto dell'Unione, qualsiasi conseguente dichiarazione che questa Corte si appresta a rendere dovrebbe valere, quanto ai suoi effetti nel tempo, solamente per il futuro. Ciò è opportuno, si osserva, nelle circostanze eccezionali del caso di specie, in cui, al momento dell'accesso ai dati rilevanti nel procedimento principale, ovvero alla fine del 2013, lo Stato era tenuto, in base al diritto dell'Unione, ad attuare le disposizioni della direttiva del 2006 e a mantenere un sistema di conservazione dei dati come quello prescritto dalla legge del 2011. Inoltre, lo Stato sostiene che ciò è appropriato in circostanze in cui una dichiarazione di incompatibilità senza alcuna limitazione dei suoi effetti avrebbe conseguenze significative per le indagini e il perseguimento di reati gravi in Irlanda, nei confronti di coloro che sono stati processati e condannati, nonché per le indagini e il perseguimento di reati in corso.

Breve esposizione della motivazione della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 14 La presente domanda di pronuncia pregiudiziale richiede precisazioni in merito ai requisiti del diritto dell'Unione relativi alla conservazione dei dati ai fini della lotta contro reati gravi e alle necessarie garanzie che devono disciplinare l'accesso a tali dati, tenuto conto della competenza di uno Stato membro in materia penale. Il giudice del rinvio chiede inoltre precisazioni sulla portata e sugli effetti temporali dell'eventuale provvedimento declaratorio che potrebbe essere concesso nelle circostanze del caso di specie.
- 15 La High Court osserva che la legge del 2011 prevedeva la conservazione di tutti i metadati soggetti alle sue disposizioni, in conformità, evidentemente, a quanto all'epoca richiesto dal diritto dell'Unione. Se, tuttavia, come sostenuto da G.D., la conservazione universale è di per sé illegittima, allora la legge del 2011 è incompatibile con il diritto dell'Unione. Per contro se, come sostiene lo Stato, è opportuno un approccio più ampio, allora è necessario considerare gli obiettivi del regime nel suo insieme, le circostanze in cui l'accesso è consentito e stabilire se la legge del 2011 costituisca un'ingerenza proporzionata con i diritti alla vita privata garantiti dal diritto dell'Unione e dalla Carta.

- 16 La High Court riconosce che la questione dell'ammissibilità delle prove in un procedimento penale attiene al diritto nazionale. Tuttavia, la questione della validità di talune parti della legge del 2011 è una problematica che può essere sollevata in un procedimento civile. Inoltre, la questione dell'ammissibilità delle prove dovrebbe essere affrontata alla luce di un eventuale accertamento di invalidità e della sua precisa natura, portata, logica, ambito di applicazione ed effetto temporale.
- 17 Di conseguenza, la High Court ritiene necessario sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione europea le questioni che precedono.

DOCUMENTO DI LAVORO